

Kommittédirektiv



Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan Dir. 2011:104

Beslut vid regeringssammanträde den 24 november 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över reglerna om genomförande av detaljplan. Syftet är 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. Utredaren ska också belysa förutsättningarna för och lämpligheten av att genom lagstiftning reglera förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal.

Utredaren ska föreslå lämpliga förändringar och lämna de förslagsförslag 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. Det står utredaren fritt att utöver vad som anges i dessa direktiv lämna förslag som har nära samband med uppdraget eller som leder till ytterligare förenklingar av genomförandeprocessen.

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

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2012.

Bakgrund och gällande rätt

Vad innebär det att en detaljplan genomförs?

Med plangenomförande menas vanligen alla åtgärder som vidtas för att förverkliga de mål som ställs upp i planer och andra beslut om markanvändningen. Utöver sådana åtgärder som avses ske på kvartersmark omfattar plangenomförandet t.ex. marklösenfrågor, frågor om anläggande av gator, iordningställande av parker, anordnande av vatten- och avloppsanläggningar, finansieringsfrågor samt fastighetsrättsliga åtgärder såsom fastighetsbildning och inrättande av gemensamhetsanläggningar. Plangenomförandets omfattning och innehåll varierar beroende på vilket syfte planen har. De åtgärder som exempelvis krävs för att förverkliga en detaljplan som syftar till ett bevarande av befintlig bebyggelse eller markanvändning är andra än de som behöver vidtas för att genomföra en plan vars syfte är att möjliggöra en nyexploatering för bebyggelseändamål.

Plangenomförandet omfattar således såväl tekniska och ekonomiska som rättsliga och andra administrativa åtgärder. För att dessa åtgärder ska komma till stånd på ett samordnat och ändamålsenligt sätt krävs en effektivt utformad organisation och tydliga administrativa ramar. Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser som reglerar vissa, begränsade delar av plangenomförandet.

Nuvarande bestämmelser om plangenomförande

Plan- och bygglagstiftningen har reviderats vid ett flertal tillfällen. Sedan den 2 maj 2011 gäller en ny plan- och bygglag (2010:900). Den nya lagstiftningen är ett resultat av ett mångårigt utredningsarbete som bl.a. har syftat till att förenkla, förtydliga och effektivisera plan- och byggprocesserna.

Regleringen om genomförandet av detaljplaner finns huvudsakligen i 6 och 14 kap. plan- och bygglagen. Genomförande-frågorna berörs även i viss utsträckning av reglerna om detaljplaner i 4 och 5 kap. samt reglerna om bygglov, rivningslov och marklov m.m. samt genomförande av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 9 och 10 kap. Jämfört med den tidigare plan- och bygglagen (1987:10) har bestämmelserna om plangenomförande omstrukturerats och genomgått en språklig modernisering i och med tillkomsten av den nya plan- och bygglagen. I sak motsvarar bestämmelserna dock i

huvudsak de som fanns redan före ikraftträdandet av 1987 års plan- och bygglag. Bestämmelserna i 6 kap. innehåller bl.a. följande.

- En hänvisning till lagen (1987:11) om exploateringssamverkan (2 §). Ett förslag till upphävande av den lagen har varit ute på remiss och förslaget bereds för närvarande vidare inom Regeringskansliet (Socialdepartementet).
- De s.k. exploatörsbestämmelserna (3–12 §§) som bl.a. 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 upplåtit eller avstått sådan mark ska bekosta anläggandet av bl.a. gator och vägar.
- Bestämmelser om kommunens rätt att lösa fastigheter, mark och utrymmen (13–17 §§).
- Bestämmelser om ordnande och underhåll av allmänna platser (18–23 §§).
- Bestämmelser om fastighetsägares skyldighet att betala för gatukostnader m.m. vilka bl.a. innebär att kommunen i vissa fall kan besluta att ägare till fastigheter inom ett detaljplaneområde ska betala för anläggande och förbättring av gator och andra allmänna platser (24–38 §§).

I 14 kap. plan- och bygglagen finns vissa bestämmelser om inlösen som är nära knutna till plangenomförandet.

Utöver bestämmelserna i plan- och bygglagen berörs plangenomförandet också av bestämmelser i jordabalken, fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144) samt av bestämmelser om ersättning för inlösen av mark och intrång m.m. i expropriationslagen (1972:719). Till genomförandelagstiftningen räknas också i vissa sammanhang lagen (2006:412) om allmänna va-tjänster.

Behovet av en reformering

Behovet av en reformering av de bestämmelser som gäller för plangenomförandet uppmärksammades redan i början av 1990-talet. Den då tillsatta Plan- och byggutredningen (M 1992:03) hade initialt till uppgift att bl.a. belysa hur gatukostnadsreglerna tillämpades och om kostnaderna fördelades skäligt och rättvist från såväl allmän som enskild synpunkt. Härvid ingick även att väga in erfarenheterna från tillämpningen av s.k. exploateringsavtal. Utredningen

fick sedermera genom tilläggsdirektiv (dir. 1994:65) i uppgift att göra en vidare översyn av lagstiftningen om plangenomförande och att utarbeta förslag till den författningsreglering som behövdes.

Plan- och byggutredningen konstaterade att det fanns ett behov av en reformering av genomförandebestämmelserna och presenterade sina förslag i dessa delar i betänkandet Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168). Dessa förslag har emellertid, bl.a. mot bakgrund av vissa remissinstansers framförda betänkligheter mot delar av förslagen, inte genomförts.

Det behov av en översyn av plangenomförandefrågorna som tidigare har uppmärksamrats kvarstår och har successivt förstärkts. Detta förhållande har bl.a. beskrivits i PBL-kommitténs betänkande *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77). Det har också redovisats i rapporter från dåvarande Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och Kungl. Tekniska högskolan samt i inlagor till Regeringskansliet från Sveriges Kommuner och Lands-ting, se vidare nedan.

De huvudsakliga problemområden som har lyfts fram består i att plan- och bygglagens reglering av plangenomförandefrågorna inte är ändamålsenligt utformade. Exploatörs- och gatukostnadsbestämmelserna ger inte den flexibilitet i plangenomförandet som bedöms vara nödvändig. Bestämmelserna är inte heller utformade på ett sådant sätt att de har vunnit en bred acceptans hos berörda kommuner, fastighetsägare eller exploatörer. De bidrar därigenom inte till att befrämja en rationell och effektiv planering och plangenomförandeprocess. De bidrar inte heller till att skapa goda förutsättningar för bostadsbyggandet. Bestämmelserna är dessutom utformade på ett sådant sätt att de uppfattas som administrativt betungande att tillämpa. Detta innebär i sin tur att de numera kommer till användning i en ytterst begränsad omfattning.

Dessa förhållanden medför att kommunerna i många lägen i stället för att tillämpa de lagreglerade bestämmelserna väljer att förhandla om och teckna så kallade exploateringsavtal med privata markägare i syfte att reglera frågor om marköverlåtelse och finansiering av vissa allmänna anläggningar m.m. Förhandlingar om tecknande av sådana avtal kan i vissa fall bli långdragna och medföra olägenheter i form av försenade byggprojekt och ökade kostnader. Det kan också medföra att plangenomförandet kommer till stånd utan direkt insyn från allmänheten och till följd av icke-transparenta överenskommelser.

En annan fråga som har uppmärksammats är att det finns ett behov av en tydligare samordning av plan- och bygglagens bestämmelser om plangenomförande och lagens bestämmelser om inlösen. Det kan också finnas ett behov av att i plan- och bygglagen förtydliga eller förstärka sambanden mellan den lagens bestämmelser om plangenomförandet och de fastighetsrättsliga plangenomförande-frågor som regleras i fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen. Hur plangenomförandet ska ske när kommunen inte är huvudman för allmänna platser framgår exempelvis inte av plan- och bygglagen.

Uppdraget

Helhetssyn på plangenomförandet

Genomförandet av detaljplaner regleras i dag huvudsakligen med stöd av bestämmelserna i 6 kap. plan- och bygglagen. Vissa bestämmelser som har ett direkt samband med plangenomförandet finns i 14 kap. plan- och bygglagen medan det fastighetsrättsliga genomförandet sker med stöd av fastighetsbildningslagstiftningen.

Som nämnts är plan- och bygglagens genomförandebestämmelser i stor utsträckning utformade med utgångspunkt i förhållanden som gällde före ikraftträdandet av 1987 års plan- och bygglag. Det innebär att regleringen i många fall inte är ändamålsenlig med hänsyn till de förhållanden som gäller i dag. Detta medför i sin tur bl.a. att bestämmelserna dels inte kommer till användning i den omfattning som ursprungligen var avsikten, dels inte tillämpas på det sätt som var avsikten.

Sambanden mellan plan- och bygglagens reglering av plangenomförandet i ett antal planeringssituationer och det fastighetsrättsliga plangenomförandet är inte närmare reglerade i plan- och bygglagen. Det gäller bl.a. i vissa situationer där kommunen inte är huvudman för allmänna platser. Exempelvis framgår det i plan- och bygglagen inte när, hur och vem som ska initiera ett genomförande av sådana detaljplaner.

En annan fråga gäller tillgängligheten till sådana allmänna platser som kommunen inte är huvudman för och där det exempelvis med stöd av anläggningslagen har bildats en gemensamhetsanläggning för anläggande, drift och underhåll av vägar och parker. Ska i sådana fall samma tillgänglighet gälla som om kommunen hade varit huvud-

man för de allmänna platserna? Det är också oklart vad det finns för skillnad i allmänhetens möjlighet till nyttjande av en gemensamhetsanläggnings vägar när dessa är belägna på allmän plats respektive på kvartersmark.

Det kan finnas anledning att nu överväga att i förenklande och förtydligande syfte samla de bestämmelser i 6 och 14 kap. plan- och bygglagen som har ett mera 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 plan- och bygglagen förstärka och förtydliga sambanden mellan lagens plangenomförandebestämmelser och annan plangenomförandelagstiftning.

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 vad som anges under rubrikerna nedan i första hand att

- redovisa förslag som på ett tydligt sätt i plan- och bygglagen 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 mellan den lagens bestämmelser om plangenomförande i 6 kap. och dels lagens bestämmelser om inlösen i 14 kap., dels det fastighetsrättsliga plangenomförandet enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen.

Gatukostnads- och exploatörsbestämmelserna

En viktig fråga i genomförandet av detaljplaner är finansieringen av gator och andra allmänna platser. Plan- och bygglagens regler om gatukostnader anses inte vara ändamålsenliga.

Gatukostnadsbestämmelserna anger bl.a. att fastighetsägare har en skyldighet att betala för kommunens kostnader för att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats om kommunen beslutar att så ska ske. Bestämmelserna preciserar alternativa metoder

för beräkning av kostnadsunderlaget och för hur kostnaderna ska fördelas mellan fastighetsägarna. Bestämmelserna redovisar också förfarandet med samråd och utställning före beslut om kostnadsuttag samt när debitering av kostnaderna kan ske. Betalningsskyldigheten inträder när den anläggning som betalningen avser kan användas för fastigheten på avsett sätt. Regelsystemet innehåller även bestämmelser om att jämkning av betalningsskyldigheten och av betalningsvillkoren kan ske om vissa särskilt angivna förhållanden föreligger.

Det administrativa 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 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. Detta kan leda till långvariga förhandlingar som kan försena planläggningsprocessen och därmed begränsa bostadsbyggandet – se vidare nedan under Exploateringsavtal. 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 finns även andra problem som är förknippade med dagens bestämmelser om gatukostnader. Det händer 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 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 av ovan nämnda skäl anledning att se över systemet för uttag av kostnader för gatuutbyggnad m.m. och därvid 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. En sådan tidpunkt skulle t.ex. kunna vara vid en planerad ny- eller större ombyggnation på fastigheten eller när fastigheten berörs av en fastighetsbildningsåtgärd.

Plan- och byggutredningen lämnade i sitt betänkande Översyn av PBL- och va-lagen (SOU 1996:168) 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 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.

Sveriges Kommuner och Landsting har i skrivelser till Regeringskansliet redovisat att det finns ett behov av att se över plan- och bygglagens bestämmelser om gatukostnader samt därvid lämnat förslag till inriktning av arbetet vid en sådan översyn. Även Villaägarnas riksförbund har påtalat att det finns behov av att se över reglerna om gatukostnader. Förbundet har bl.a. framfört att det är särskilt viktigt med en lagändring som innebär att gatukostnader inte kan tas ut i befintlig bebyggelse.

Plan- och bygglagens s.k. exploatörsbestämmelser 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.

På motsvarande sätt som angivits ovan beträffande tillämpningen av gatukostnadsbestämmelserna väljer i många fall kommunerna att i stället för att tillämpa exploatörsbestämmelserna förhandla och teckna avtal med fastighetsägare om hur genomförandet av en

detaljplan ska ske. Sådana avtal anses grunda sig på plan- och bygglagens exploatörsbestämmelser – se nedan under Exploateringsavtal.

De lagstadgade exploatörsbestämmelserna är, liksom vad som angivits ovan beträffande gatukostnadsbestämmelserna, föråldrade och tillämpas enbart i ett fåtal plangenomförandesituationer per år. Skälet till detta är 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 planförfarandet i övrigt ska ske, vilket också det kan ha bidragit till att bestämmelserna inte har kommit till någon frekvent användning.

Utredaren ska därför utarbeta förslag till gatukostnads- och exploatörsbestämmelser som

- är enkla att förstå och tillämpa,
- innebär att kostnaderna kan fördelas på ett skäligt sätt,
- kan vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare,
- förbättrar förutsättningarna för ett effektivt plangenomförande,
- medverkar till att skapa goda förutsättningar för byggandet,
- preciserar vilka investeringar i infrastruktur – geografisk avgränsning, tematiskt innehåll och tidsmässigt utförande – som exploatörsbestämmelserna ska kunna vara tillämpliga på, och
- om möjligt kan 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.

Exploateringsavtal

Utformningen av gatukostnads- och exploatörsbestämmelserna har som angivits ovan bidragit till att kommuner i stället för att tillämpa de lagreglerade bestämmelserna sedan lång tid tillbaka utvecklat ett system där de förhandlar med privata fastighetsägare/exploatörer om bl.a. förutsättningarna och villkoren för en planläggning, om planläggningens genomförande, om vissa markfrågor och andra

fastighetsrättsliga frågor samt om fördelning av olika kostnader för exploateringen. De genomförandeavtal som härigenom kommer till stånd benämns ofta exploateringsavtal. Motsvarande förhandlingar och avtal kan komma till stånd när kommunen är ägare till den mark som ska eller har planlagts och en överlåtelse ska ske till en byggherre/exploatör. De genomförandeavtal som kommer till stånd i dessa situationer benämns ofta markanvisnings- eller markupp-låtelseavtal. Motsvarande reglering kan även komma till stånd i ett köpeavtal.

Utformningen av exploateringsavtalen skiftar stort mellan olika kommuner och varken avtalsbenämningar eller innehåll är enhetliga. Vissa av de genomförandeavtal som regleras i avtal mellan en kommun och en exploatör är sådana som kan få sin lösning genom en direkt tillämpning av plan- och bygglagen och/eller annan plan-genomförandelagstiftning. Exploateringsavtalen ålägger emellertid ofta fastighetsägare/exploatörer ekonomiska eller andra skyldigheter och åtaganden som inte är lagmässigt reglerade. Det kan exempelvis gälla att finansiera följdinvesteringar i form av vissa trafikplaneringar, sport- och rekreationsanläggningar samt anläggningar för skola, barnomsorg eller annan social service som det kan uppstå behov av i samband med genomförande av detaljplaner 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 plangenomförandeavtal endast regleras i exploateringsavtal och inte i detaljplanelhandlingarna 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 de förseningar i byggprocessen som avtalsförhandlingarna kan leda till. Detta har varit särskilt märkbart i de områden där det finns ett stort exploateringsstryck 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.

Exploateringsavtalen har också 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 för och finansiera anläggningar för fastigheters gemensamma behov kan även medföra mindre rationella planlösningar och medföra problem för fastighetsägare och boende.

I Nuteks rapport Näringslivets administrativa kostnader för bygg- och fastighetsrätt (R 2007:02) anger verket att förhandlingar om exploateringsavtal utgör en kostsam och tidskrävande process i samband med detaljplaneläggning och plangenomförande. Av rapportens slutsatser framgår att det finns ett önskemål om en striktare reglering av avtalens innehåll för att skapa transparens i avtalsförhandlingarna.

Kungl. Tekniska högskolan har, delvis med stöd från Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond, i två rapporter belyst de problem som dagens system att med stöd av exploateringsavtal genomföra och finansiera kommunala detaljplaner medför. I dessa rapporter, Exploateringsavtal – Lagstöd, tillämpning och förslag till principer (TRITA-FAT Rapport 4:104) och Finansiering av infrastruktur – Svenska exploateringsavtal i jämförelse med Danmark, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA (TRITA-FAT Rapport 4:110), lämnas också ett antal förslag till hur den svenska lagstiftningen skulle kunna utvecklas i syfte att utgöra ett bättre stöd för ett rationellt plangenomförande. Redovisade förslag har utarbetats av en informell grupp med personer från kommuner, byggherrar och Kungl. Tekniska högskolan.

Frågan om en lagreglering av de avtal som reglerar plangenomförandet har behandlats i den dåvarande PBL-utredningens betänkande Ny plan- och bygglag (SOU 1979:65 och 66) samt i regeringens proposition Ny plan- och bygglag (prop. 1985/86:1). I dessa sammanhang drogs slutsatsen att det inte var lämpligt med en närmare reglering av dessa avtal. Med hänsyn till de erfarenheter som nu kan dras bör emellertid frågan om förutsättningarna för och lämpligheten av att utforma lagregler kring de avtal som avser

att ligga till grund för genomförandet av detaljplaner bli föremål för en förnyad prövning.

Utredaren ska därför

- 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,
- 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.

Övriga frågor

Det står utredaren fritt att utöver vad som anges ovan lämna förslag som har nära samband med uppdraget eller som leder till ytterligare förenklingar av genomförandeprocessen.

Utredaren ska inom ramen för uppdraget analysera och redovisa hur EU-rättens regler om statsstöd och regler för offentlig upphandling beaktats vid utformningen av utarbetade förslag. I samband härmed ska utredaren beakta relevanta domar från EU-domstolen, däribland C-306/08, C-220/05 och C-399/98.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Konsekvenserna ska redovisas enligt kraven i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därutöver ska utredaren redovisa vilka konsekvenser förslagen kommer att få för den fysiska planeringen, plan- och byggprocesserna, byggandet, konkurrensen och möjligheterna för små och medelstora företag att verka inom bygg- och anläggningssektorn, bostadsmarknaden, boendet i olika upplåtelseformer, olika fastighetsägarkategorier samt fördelningspolitiskt.

Sedan den 1 januari 2011 finns det i 14 kap. 2 § regeringsformen ett förtydligande av principen om att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. I 3 § anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt

med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen innebär att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska göras med tillämpning av en proportionalitetsprincip. Om något av utredarens förslag påverkar det kommunala självstyret, ska förslagets konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett dem särskilt redovisas.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs.

Hänsyn ska tas till de rapporter och andra dokument som nämns i dessa direktiv samt i övrigt relevant material som berör det aktuella utredningsområdet. Hänsyn ska också tas till erfarenheter från andra länder i Sveriges närområde. Utredaren ska beakta andra pågående arbeten inom Regeringskansliet med anledning av dels promemorian Upphävande av lagen om exploateringssamverkan (Ds 2011:13), dels Lantmäteriets redovisning av uppdrag i verkets regleringsbrev för 2011 rörande förordnanden enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen.

Utredaren ska rådgöra med Boverket, Lantmäteriet, Statskontoret, Trafikverket och andra berörda myndigheter. Utredaren ska också rådgöra med 2011 års vägtullsutredning (Fi 2011:08) samt med den särskilda utredare som enligt regeringens beslut den 3 november 2011 har att göra en översyn av vissa byggfrågor. Utredaren ska även rådgöra med Sveriges Kommuner och Lands-ting samt föra en dialog med relevanta intresseorganisationer och andra samhällsaktörer.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2012.

(Socialdepartementet)

Beslut enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen

LMV-rapport 2011:1 (rapportens bilagor ingår ej)

Copyright © Lantmäteriet

2011-06-21

Författare: Eije Sjödin

LMV-rapport 2011:1 --- ISSN 280-5731

Förord

I regleringsbrevet från regeringen för år 2011 har Lantmäteriet fått 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 § plan- och bygglagen – 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 ska enligt uppdraget redovisa de författningsförslag som vi anser är nödvändiga för att komma tillrätta med de problem som har identifierats. Redovisningen ska också innefatta en beskrivning av behovet av och rutinerna kring registrering och avregistrering av de berörda förordnandena i fastighetsregistret.

Vårt uppdrag redovisas i denna rapport. För det slutliga arbetet med rapporten svarar Eije Sjödin, Barbro Julstad och Bo Forsström, division Fastighetsbildning, samt Björn Gärdevik, division Informationsförsörjning.

Lars Jansson
Generaldirektör

Sammanfattning

I plan- och bygglagen (PBL) finns bestämmelser som innebär att en större exploatör kan bli skyldig att utan ersättning avstå eller upplåta mark eller annat utrymme som enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats eller en allmän byggnad. Det är länsstyrelsen som beslutar om detta på begäran av kommunen och en förutsättning är att det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som exploatören kan förväntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

Motsvarande bestämmelser fanns 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 exploateras. Det har också – åtminstone fram till en dom i kammarrätten nyligen – ansetts vara oklart i vad mån äldre förordnanden över huvud taget kan ändras eller upphävas vid en planändring. Sammantaget har detta lett till att genomförandet av angelägna byggnadsprojekt påtagligt har försvårats.

Enligt Lantmäteriets mening 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.

Vi 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 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 upphöra att gälla ett år efter det att 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.

Ett beslut enligt 6 kap. 5 § PBL ska registreras i fastighetsregistrets allmänna del. Detta bör som tidigare ske redan när en fråga väcks om ett sådant beslut. När ett beslut sedan meddelas bör i stället själva beslutet registreras. När beslutet upphör att gälla ska det avregistreras.

Det inom Regeringskansliet redan remissbehandlade och beredda förslaget om ändring i anläggningslagen, som innebär att ersättning ska kunna betalas till fastighetsägare som förlorar rättigheter vid t.ex. en planändring, bör enligt Lantmäteriets mening genomföras i anslutning till de föreslagna ändringarna i PBL.

Författningsförslag¹

Plan- och bygglagen

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) dels att 6 kap. 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 och 12 §§ ska ha följande lydelse, dels att rubriken före 3 § ska ha följande lydelse, dels att rubriken före 12 § ska upphöra att gälla, dels att i lagen ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 5 a och 5 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

Skyldighet att utan ersättning upplåta eller avstå mark eller annat utrymme.

Skyldighet att utan ersättning upplåta eller överlåta mark eller annat utrymme.

3 §

Den som äger mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för en allmän plats är skyldig att utan ersättning upplåta marken eller utrymmet till huvudmannen för den allmänna platsen, om

1. någon annan än kommunen ska vara huvudman för platsen,

2. marken eller utrymmet behövs för en ändamålsenlig användning av området, och

3. länsstyrelsen innan planen antogs har beslutat att marken eller utrymmet ska upplåtas till huvudmannen utan ersättning.

Den som äger mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för en allmän plats är skyldig att utan ersättning upplåta marken eller utrymmet till huvudmannen för den allmänna platsen, om

1. någon annan än kommunen ska vara huvudman för platsen, och

2. länsstyrelsen innan planen antogs har beslutat att marken eller utrymmet ska upplåtas till huvudmannen utan ersättning.

¹ Av tydlighetsskäl redovisas även de berörda paragrafer som inte föreslås ändrade.

4 §

Den som äger mark eller annat utrymme är skyldig att utan ersättning *avstå* marken eller utrymmet till kommunen, om

1. marken eller utrymmet enligt detaljplanen ska användas för en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för eller för en allmän byggnad,

2. *marken eller utrymmet behövs för en ändamålsenlig användning av området*, och

3. länsstyrelsen, innan planen antogs, har beslutat att marken eller utrymmet ska avstås till kommunen utan ersättning.

Den som äger mark eller annat utrymme är skyldig att utan ersättning *överlåta* marken eller utrymmet till kommunen, om

1. marken eller utrymmet enligt detaljplanen ska användas för en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för eller för en allmän byggnad, och

2. länsstyrelsen innan planen antogs har beslutat att marken eller utrymmet ska avstås till kommunen utan ersättning.

5 §²

Länsstyrelsen ska pröva en fråga om skyldighet att upplåta eller *avstå* mark eller annat utrymme enligt 3 eller 4 §, om kommunen ansöker om det.

Länsstyrelsen får besluta att ägaren utan ersättning ska upplåta eller *avstå från* marken eller utrymmet 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.

I samband med att en detaljplan ändras, får länsstyrelsen besluta att mark eller annat

Länsstyrelsen ska pröva en fråga om skyldighet att *utan ersättning* upplåta eller *överlåta* mark eller annat utrymme enligt 3 eller 4 §, om kommunen ansöker om det.

Länsstyrelsen får besluta att ägaren utan ersättning ska upplåta eller *överlåta* marken eller utrymmet 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.

Bestämmelser om när ett beslut enligt andra stycket upphör att gälla finns i 5 a och 5 b §§.

² Senaste lydelse SFS 2011:335.

utrymme som ska upplåtas eller har avståtts ska bytas ut mot annan mark eller annat utrymme, om det är lämpligt och kan ske utan olägenhet för ägaren.

5 a §

Länsstyrelsens beslut enligt 5 § om skyldighet att utan ersättning upplåta mark eller annat utrymme enligt 3 § upphör att gälla den dag som

1. en rätt att ta marken eller utrymmet i anspråk enligt anläggningslagen (1973:1149) eller genom inlösen enligt 14 kap. 15 § vinner laga kraft,

2. ett beslut om att under genomförandetiden ändra eller upphäva detaljplanen vinner laga kraft, eller

3. planens genomförandetid går ut. Om en förrättning enligt anläggningslagen eller ett mål om inlösen enligt 14 kap. 15 § pågår när planens genomförandetid går ut, förlängs beslutets giltighetstid till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

5 b §

Länsstyrelsens beslut enligt 5 § om skyldighet att utan ersättning överlåta mark eller annat utrymme enligt 4 § upphör att gälla den dag som

1. äganderätten till marken eller utrymmet övergår till kommunen,

2. ett beslut om att under genomförandetiden ändra eller

upphäva detaljplanen vinner laga kraft, eller

3. planens genomförandetid går ut. Om en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller ett mål om inlösen enligt 6 kap. 13 § eller 14 kap. 14 § pågår när planens genomförandetid går ut, förlängs beslutets giltighetstid till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

6 §

När en fråga om prövning enligt 5 § har väckts, ska kommunen genast vidta de åtgärder som behövs för att en anteckning om det ska bli införd i fastighetsregistrets allmänna del.

Om ett beslut enligt 5 § meddelas ska detta införas i fastighetsregistrets allmänna del. När prövningen enligt 5 § har avgjorts och vunnit laga kraft, ska länsstyrelsen snarast skicka en under rättelse om beslutet till den som enligt 7 § andra stycket ansvarar för uppgifterna i fastighetsregistrets allmänna del.

7 §

Den bedömning som ska göras enligt 5 § andra stycket påverkas inte av att mark eller annat utrymme överläts efter det att ärendet om anteckning i fastighetsregistret har anmälts hos den som ska föra in anteckningen i registret eller, om det är kommunen som ska föra in anteckningen i registret, efter att anteckningen har förts in i registret.

Bestämmelser om vem som ska föra in uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del finns i 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

8 §³

Om länsstyrelsen beslutar att en ägare ska upplåta eller *avstå* mark eller annat utrymme enligt 3 eller 4 §, ska länsstyrelsen i beslutet ange markens eller utrymmets läge och gränser.

Om länsstyrelsen beslutar att en ägare *utan ersättning* ska upplåta eller *överlåta* mark eller annat utrymme enligt 3 eller 4 §, ska länsstyrelsen i beslutet ange markens eller utrymmets läge och gränser.

Om kommunen har begärt det och i den mån det är skäligt, får länsstyrelsen i beslutet också bestämma att ägaren ska bekosta anläggande av gator och vägar samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp.

9 §

Den som är skyldig att upplåta eller avstå mark eller annat utrymme enligt 3 eller 4 §, ska upplåta eller avträda marken eller utrymmet senast den dag då marken eller utrymmet behövs i anspråk för det avsedda ändamålet.

Som en upplåtelse eller överlåtelse enligt 3 eller 4 § räknas även

1. *inlösen enligt 6 kap. 13 § eller 14 kap. 14–15 §§,*

2. *fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), och*

3. *upplåtelse eller inlösen enligt anläggningslagen (1973:1149).*

10 §

Den som *har avstått* mark eller annat utrymme enligt 4 § ska frigöra marken eller utrymmet från in-teckningar och andra särskilda rätter. Om detta inte kan ske, ska den som *har avstått* marken eller utrymmet ersätta kommunen för den skada som därigenom uppkommer.

Den som *är skyldig att utan ersättning överlåta* mark eller annat utrymme enligt 4 § ska frigöra marken eller utrymmet från in-teckningar och andra särskilda rätter. Om detta inte kan ske, ska den som *överlåter* marken eller utrymmet ersätta kommunen för den skada som därigenom uppkommer.

³ Lydelse enligt SFS 2011:335.

11 §

Det som gäller i fråga om ägare enligt 3–10 §§ gäller också exploateringssamfälligheter enligt lagen (1987:11) om exploateringssamverkan.

Konkurrens mellan olika rättigheter till mark eller annat utrymme

12 §

En rätt att använda mark eller annat utrymme *med stöd av 3 eller 4 § har företräde framför annan rätt till marken eller utrymmet* som har uppkommit efter det att detaljplanen antogs.

En rätt att använda mark eller annat utrymme som har *upplåtits* efter det att detaljplanen antogs

1. undanträngs när marken eller utrymmet upplåts enligt 3 §, eller

2. upphör att gälla när marken eller utrymmet överläts enligt 4 §.

Rättighetshavaren har inte rätt till någon ersättning av huvudmannen till följd av att rättigheten undanträngs, upphör eller upphävs.

-
1. Denna lag träder i kraft 201x-xx-xx.
 2. Vid ikraftträdandet upphör övergångsbestämmelse 14 i SFS 2010:900 att gälla. I stället gäller punkterna 3–6.
 3. Förordnanden som avses i 17 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att upplåta mark ska i ett år efter lagens ikraftträdande gälla som en skyldighet enligt 6 kap. 3 §. Därefter upphör skyldigheten att gälla. Om en förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149) eller ett mål om inlösen enligt 14 kap. 15 § eller motsvarande äldre bestämmelser pågår när ett år har gått efter lagens ikraftträdande, förlängs skyldigheten till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.
 4. Förordnanden som avses i 17 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att avstå mark ska i ett år efter lagens ikraftträdande gälla som en skyldighet enligt 6 kap. 4 §. Därefter upphör skyldigheten att gälla. Om en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller ett mål om inlösen enligt

6 kap. 13 § eller 14 kap. 14 § eller motsvarande äldre bestämmelser pågår när ett år har gått efter lagens ikraftträdande, förlängs skyldigheten till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

5. Förordnanden enligt 6 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att upplåta mark ska gälla som en skyldighet enligt 6 kap. 3 §. Skyldigheten upphör att gälla enligt bestämmelserna i 6 kap. 5 a §. Skyldigheten ska dock gälla minst i ett år efter lagens ikraftträdande.

6. Förordnanden enligt 6 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att avstå mark ska gälla som en skyldighet enligt 6 kap. 4 §. Skyldigheten upphör att gälla enligt bestämmelserna i 6 kap. 5 a §. Skyldigheten ska dock gälla minst i ett år efter lagens ikraftträdande.

Förordningen om fastighetsregister

Förordningen (2000:308) om fastighetsregister föreslås ändras enligt följande.

26 §

Redovisningsenhet beträffande planer m.m. är varje särskild plan, bestämmelse eller utredning samt varje särskilt beslut som *skall* redovisas enligt 27 §.

Även en plan, en bestämmelse eller ett beslut som inte längre består, en utredning som inte längre är av betydelse eller en fornlämning som inte längre skyddas enligt lag utgör en redovisningsenhet.

En redovisningsenhets beteckning i allmänna delen *skall* utgöras av beteckningen på den redovisade enhetens arkivakt.

Redovisningsenhet beträffande planer m.m. är varje särskild plan, bestämmelse eller utredning samt varje särskilt beslut *eller väckt fråga* som *ska* redovisas enligt 27 §.

Även en plan, en bestämmelse eller ett beslut som inte längre består, en utredning eller en väckt fråga som inte längre är av betydelse eller en fornlämning som inte längre skyddas enligt lag utgör en redovisningsenhet.

En redovisningsenhets beteckning i allmänna delen *ska* utgöras av beteckningen på den redovisade enhetens arkivakt.

27 §⁴

Under planer m.m. ska redovisas

1. regionplan eller översiktsplan,
2. detaljplan, områdesbestämmelser eller motsvarande äldre planer,
3. bestämmelse om marks användning som har meddelats enligt miljöbalken, väglagen (1971:948), lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., lagen (1995:1649) om byggande av järnväg eller motsvarande äldre författning,
4. *utredning om tillämpning av 6 kap. 3–5 §§ plan- och bygglagen (2010:900) eller motsvarande äldre utredning,*
4. *att en fråga har väckts om ett beslut enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900) eller motsvarande äldre bestämmelser och att ett sådant beslut sedan har meddelats,*
5. beslut om ersättning för gator och andra allmänna platser enligt plan- och bygglagen eller utredning om anläggningsavgift enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller beslut eller utredning av motsvarande art enligt äldre bestämmelser,
6. skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter enligt 40 § första stycket 5 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller motsvarande äldre bestämmelse,
7. bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) eller lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, och
8. fast fornlämning.

28 §

- | | |
|--|--|
| <p>Redovisningen av en plan m.m. <i>skall</i> innehålla uppgift om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. beteckningen på planens, bestämmelsens, beslutets eller utredningens arkivakt, 2. fornlämningsnummer för fast fornlämning, 3. län och registerområde, 4. planens, bestämmelsens, beslutets eller utredningens art, 5. datum för beslut, 6. datum då tidsbegränsad bestämmelse upphör att gälla, | <p>Redovisningen av en plan m.m. <i>ska</i> innehålla uppgift om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. beteckningen på planens, bestämmelsens, beslutets, <i>den väckta frågans</i> eller utredningens arkivakt, 4. planens, bestämmelsens, beslutets, <i>den väckta frågans</i> eller utredningens art, |
|--|--|

⁴ Senaste lydelse SFS 2011:372.

7. datum då genomförandetiden för en detaljplan börjar respektive upphör,

8. datum då en regionplan upphör att gälla,

9. sådan detaljplan som berör en fastighetsplan,

10. sådan fastighetsplan som berör en detaljplan,

11. särskilda anmärkningar om planens, bestämmelsens, beslutets eller utredningens innebörd och omfattning,

11. särskilda anmärkningar om planens, bestämmelsens, beslutets, *den väckta frågans* eller utredningens innebörd och omfattning,

12. aktbeteckning och datum för plan, bestämmelse, beslut eller utredning som har ändrats genom eller innebär en förändring av en redovisad enhet,

12. aktbeteckning och datum för plan, bestämmelse, beslut *en väckt fråga* eller utredning som har ändrats genom eller innebär en förändring av en redovisad enhet,

13. fastighet, samfällighet och, om kvartersregister förs, kvarter som berörs av planen, bestämmelsen, beslutet eller utredningen,

13. fastighet, samfällighet och, om kvartersregister förs, kvarter som berörs av planen, bestämmelsen, beslutet, *den väckta frågan* eller utredningen,

14. beteckning på registerkartblad där planen, bestämmelsen, beslutet eller utredningen redovisas, samt

14. beteckning på registerkartblad där planen, bestämmelsen, beslutet, *den väckta frågan* eller utredningen redovisas, samt

15. koordinater för fast fornlämning.

Om det är lämpligare, får redovisning enligt första stycket 13 av berörda fastigheter och samfälligheter i stället innehålla uppgifter om det registerområde eller den trakt som berörs. Om det finns särskilda skäl, får sådan redovisning helt underlåtas.

29 §

Om en plan, en bestämmelse eller ett beslut har upphävts eller av annan anledning upphört att gälla, *skall* enheten anges som avregistrerad. Detsamma gäller för utredning som inte längre är av betydelse eller fornlämning som inte längre skyddas enligt lag.

Om en plan, en bestämmelse eller ett beslut har upphävts eller av annan anledning *har* upphört att gälla, *ska* enheten anges som avregistrerad. Detsamma gäller för en utredning *eller en väckt fråga* som inte längre är av betydelse eller *en* fornlämning som inte längre skyddas enligt lag.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Lantmäteriets uppdrag har i regleringsbrevet uttryckts på följande sätt.

Lantmäteriet ska beskriva den problematik som har uppkommit under senare år i samband med ändring och upphävande av detaljplaner som omfattas av förordnanden enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900) och motsvarande äldre bestämmelser. Lantmäteriet ska lämna de författningsförslag som kan anses nödvändiga för att komma tillrätta med de problem som har identifierats, bl.a. bör det av författningsförslaget framgå hur sådana förordnanden ska hanteras när planen är genomförd samt när och hur förordnandena upphör att gälla. Redovisningen ska även innefatta en beskrivning av behovet av och rutinerna kring registrering och avregistrering av sådana förordnanden i fastighetsregistret. Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2011.

1.2 Vissa utgångspunkter för vårt arbete

Enligt uppdragsbeskrivningen ska Lantmäteriets arbete utmynna i ett författningsförslag. Eftersom uppdraget i denna del inte är närmare preciserat skulle uppgiften kunna hanteras på flera sätt, som innebär mer eller mindre ingripande förändringar av gällande rätt – t.ex. att bestämmelserna upphävs helt och hållet. Vi har dock tolkat uppdraget så att det som efterfrågas är att lagen bör ges en sådan utformning att de *ursprungliga syftena* med s.k. exploatörsförordnanden ska gälla även fortsättningsvis – dock utan de problem som har uppstått på senare tid när planer med sådana förordnanden ska ändras.

Mot den bakgrunden har vi studerat syftet med de gällande bestämmelserna och deras motsvarigheter i äldre lagstiftning. Detta har sedan jämförts med den tillämpning som har utvecklats i fråga om planändringar m.m.

Syntesen av detta är förslag på lagändringar som vi anser är nödvändiga för att tydliggöra innebörden av beslut enligt 6 kap. 5 § PBL. Under den långa tid som har förflutit sedan de gällande bestämmelserna infördes har dessutom omvärlden förändrats påtagligt. Detta har inte alls berörts i de lagändringar som har skett sedan 1947 och vi har därför sett det som nödvändigt att lagändringsförslagen anpassas till de fastighetsrättsliga regler i övrigt som gäller i dag.

När det gäller registreringsfrågorna har vi tolkat uppdraget så att det som efterfrågas är en mer förutsättningslös analys. De förslag vi redovisar i den delen är således Lantmäteriets uppfattning om hur registreringsfrågan bör hanteras, utan bindning av vad som tidigare har gällt.

Den nu gällande plan- och bygglagen (2010:900) anges i rapporten som plan- och bygglagen (PBL). Den tidigare lagen (1987:10) anges som 1987 års plan- och bygglag (1987 års PBL). 1947 års byggnadslag (1947:385) anges som byggnadslagen.

I vår uppdragsbeskrivning talas om "förordnanden" enligt 6 kap. 5 § PBL. Eftersom den nu gällande lagen i stället talar om "beslut" har vi valt att använda det begreppet när vi avser gällande rätt. För motsvarigheterna i byggnadslagen och i 1987 års PBL används dock det äldre begreppet "förordnande".

Andra äldre exploatörsbestämmelser

Vid sidan av de exploatörsbestämmelser som vårt uppdrag omfattar och som redovisas i denna rapport fanns det tidigare ytterligare en bestämmelse som riktade sig mot fastighetsägare som hade fördelar av en detaljplan i vilken kommunen inte var huvudman för allmänna platser, nämligen 112 § byggnadslagen och 6 kap. 18 § i 1987 års PBL. Någon motsvarighet till den bestämmelsen finns dock inte i den nu gällande plan- och bygglagen. Beträffande skälen till detta, se prop. 2009/10:170 s. 249–250.

Den berörda bestämmelsen gällde inte enbart renodlade exploatörer utan det var tillräckligt att en fastighetsägare hade en viss fördel av planen i form av en ny byggrätt. Om så var fallet skulle fastighetsägaren i fråga utan ersättning upplåta sådan allmän plats som utgjorde vägmark och som behövdes för att fastighetsägarens egna nya byggrätter skulle kunna utnyttjas. Bestämmelsen gällde direkt enligt lagen och det krävdes inget särskilt beslut om upplåtelse av marken i fråga.

Den praktiska innebörden av bestämmelsen har framförallt varit att någon ersättning inte har betalats för sådan mark som har bedömts omfattas av bestämmelsen när en gemensamhetsanläggning har bildats enligt anläggningslagen, se t.ex. rättsfallet V00:4 i Lantmäteriets rättsfallsregister (Hovrätten för Skåne och Blekinge, 2000-04-28, Ö 1159-98). Det torde dock finnas fall där någon organiserad väghållning aldrig har ordnats och där vägmarken fort-

farande skulle kunna anses användas med stöd av 6 kap 18 § i 1987 års PBL eller 112 § byggnadslagen.

En fråga som inte berörs i propositionen till den nu gällande PBL är hur man ska se på sådana "rättigheter" som genom åren har uppstått genom den tidigare gällande bestämmelsen. Lantmäteriet har uppfattat situationen så att i och med att lagbestämmelsen inte längre gäller, så upphör även eventuella rättigheter att gälla. Om detta leder till oklarheter beträffande den framtida väghållningen får detta lösas i form av t.ex. en förrättning enligt anläggningslagen.

Om Lantmäteriets tolkning inte är riktig, dvs. om de enligt den upphävda lagen uppkomna "rättigheterna" fortfarande ska anses gälla till förmån för vissa fastigheter, finns det ett parallellt problem till det som behandlas i denna rapport, nämligen hur ska dessa eventuella rättigheter behandlas vid t.ex. en planändring. Eftersom frågan inte ingår i vårt uppdrag har vi inte gjort någon djupare analys utan vi begränsar oss till att kortfattat ange vår preliminära tolkning av det rådande rättsläget, dvs. att rätten att använda vägmarken bör anses ha upphört att gälla.

2 Gällande ordning

2.1 Plan- och bygglagen

En viktig förutsättning för att en detaljplan ska kunna genomföras är att det finns möjligheter till markåtkomst för den som ska vara huvudman för allmännyttiga verksamheter av olika slag. En parallell utgångspunkt är att det måste finnas möjligheter till ekonomisk kompensation för den som ska avstå mark eller annat utrymme till dessa verksamheter.

Enligt 6 kap. 13 § PBL har kommunen en ovillkorlig rätt att lösa mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för. Motsvarande markåtkomst kan även ske genom fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen.

Några bestämmelser om inlösen för en allmän plats som kommunen inte är huvudman för finns inte i PBL. Markåtkomsten förutsätts i dessa fall i stället kunna ske med stöd av anläggningslagen.

Enligt 6 kap. 13 § PBL har kommunen även rätt att lösa mark för annat än enskilt bebyggande, t.ex. en allmän byggnad, om markens eller utrymmets användning för det avsedda ändamålet inte ändå kan anses säkerställd.

Omvänt finns det i 14 kap. 14–17 §§ PBL bestämmelser om att den som äger mark eller annat utrymme som enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats eller för annat än enskilt byggande kan kräva inlösen för att på så sätt få ersättning för sin planskada.

Exploatörsbestämmelser

Vid sidan av dessa grundläggande bestämmelser finns vissa bestämmelser som riktar sig mot större exploatörer och som innebär att en sådan fastighetsägare under vissa förutsättningar är skyldig att utan ersättning avstå eller upplåta mark eller annat utrymme som enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats eller en allmän byggnad (6 kap. 3–12 §§ PBL).

En grundläggande förutsättning för avstående eller upplåtelse utan ersättning är att marken eller utrymmet behövs för en ändamålsenlig användning av området och att länsstyrelsen har beslutat om avståendet eller upplåtelsen före det att detaljplanen antas.

Länsstyrelsen får besluta om detta 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 utan ersättning. 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, se Regeringsrättens dom RÅ 1994:54.

Avstående till kommunen

Den som äger mark eller utrymme som enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats som kommunen är huvudman för eller för en allmän byggnad är under de nämnda förutsättningarna skyldig att utan ersättning avstå marken till kommunen. (6 kap. 4 § PBL).

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 § PBL).

Den som har avstått mark eller annat utrymme till kommunen ska frigöra marken eller utrymmet från inteckningar och andra särskilda rättigheter. Om detta inte kan ske, ska den som har avstått marken eller utrymmet ersätta kommunen för den skada som därigenom uppkommer. (6 kap. 10 § PBL)

Upplåtelse till annan huvudman

Den som äger mark eller utrymme som enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats som kommunen inte är huvudman för är under de ovan nämnda förutsättningarna skyldig att utan ersättning upplåta marken till huvudmannen (6 kap. 3 § PBL).

Med huvudman menas då primärt fastighetsägarna inom planområdet. Normalt organiseras huvudmannaskapet så att en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen 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 § PBL).

Förfarandet

Det är kommunen som ska ansöka om länsstyrelsens prövning av en fråga om upplåtelse eller avstående utan ersättning. Kommunen är skyldig att snarast efter det att frågan om avstående eller upplåtelse utan ersättning har väckts hos länsstyrelsen se till att en anteckning om detta införs i fastighetsregistrets allmänna del (6 kap. 5–6 §§ PBL).

Den bedömning som ska göras enligt 6 kap. 5 § andra stycket av förutsättningarna för en upplåtelse eller avstående utan ersättning påverkas inte av att mark eller annat utrymme överläts efter det att ärendet om anteckning i fastighetsregistret har anmälts hos den som ska föra in anteckningen i registret eller, om det är kommunen som ska föra in anteckningen i registret, efter det att anteckningen har förts in i registret (6 kap. 7 § PBL).

Ärenden om att föra in eller ta bort uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del handläggs av lantmäterimyndigheten (19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen och 4 § fastighetsregisterförordningen).

I sitt beslut om upplåtelse eller avstående av mark eller utrymme ska länsstyrelsen 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 §§ PBL)

Det som gäller för fastighetsägare gäller också exploaterings-samfälligheter enligt lagen om exploateringssamverkan. (6 kap. 11 § PBL).

Bekostande av anläggningar

Om kommunen har begärt det och i den mån det är skäligt, får länsstyrelsen i sitt beslut om avstående eller upplåtelse av mark eller annat utrymme utan ersättning också bestämma att fastighetsägaren ska bekosta anläggandet av gator, vägar och va-anläggningar. Kostnaderna för detta får på motsvarande sätt som för värdet av den mark som ska avstås vägas mot den ekonomiska fördel som fastighetsägaren (exploatören) har av detaljplanen.

Övergångsbestämmelser

Ett förordnande enligt 70 § byggnadslagen om skyldighet att avstå mark ska gälla som ett beslut enligt 6 kap. 4 § PBL. Ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen om skyldighet att upplåta mark skall gälla som ett beslut enligt 6 kap. 3 § PBL.

Någon övergångsregel för förordnanden enligt 6 kap. 19 § i 1987 års PBL, som i sak hade samma innebörd som beslut enligt nya PBL, har inte införts.

2.2 Bestämmelser om registrering

Som redan har berörts ska kommunen vidta de åtgärder som behövs för att en anteckning ska göras i fastighetsregistrets allmänna del om att en fråga har väckts om ett exploatörsförordnande (6 kap. 6 § PBL).

Bestämmelser om registrering finns huvudsakligen i lagen (2000:224) och förordningen (2000:308) om fastighetsregister samt i Lantmäteriets föreskrifter LMVFS 2000:2 om hur fastighetsregistrets allmänna del ska föras.

Enligt 3 § lagen om fastighetsregister ska den fastighetsanknutna informationen vara uppdelad i fem delar; en allmän del, en inskrivningsdel, en adressdel, en byggnadsdel och en taxeringsuppgiftsdel. Närmare föreskrifter om innehållet i de olika delarna ges i förordningen om fastighetsregister. Av 83 § i förordningen framgår att Lantmäteriet får meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av förordningen.

I registrets allmänna del ska bl.a. redovisas ”planer m.m.” (3 § första stycket 3 förordningen). I fråga om planer m.m. ges närmare anvisningar om registreringen i 26–29 §§. Under den rubriken ska

bl.a. redovisas ”utredning om tillämpning av 6 kap. 3–5 §§ plan- och bygglagen (2010:900) eller motsvarande äldre utredning” (27 § första stycket 4).

I Lantmäteriets föreskrifter till 27 § anges att ”utredning om tillämpning” av 6 kap. 19 § (och motsvarande äldre bestämmelser) ska redovisas som ”*fråga väckt om förordnande*”. Uppgiften redovisas som en egen redovisningsenhet med koppling till de fastigheter eller samfälligheter som är berörda av frågan. När ”fråga väckt om förordnande” har upphävts eller av annan anledning upphört att gälla redovisas uppgiften fortfarande i registret, men då som en avregistrerad redovisningsenhet.

Av Lantmäteriets föreskrifter till 28 § förordningen anges att även ett *beslut* om ett exploatörsförordnande ska redovisas som en särskild anmärkning på den berörda planen.

3 Bakgrunden till bestämmelserna

De nu gällande bestämmelserna om avstående eller upplåtelse av mark utan ersättning har i allt väsentligt varit desamma ända sedan byggnadslagen. Redan dessförinnan fanns liknande bestämmelser i 1931 års stadsplanelag. 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.

3.1 Byggnadslagen⁵

Stadsplanefallet

Om en stadsplan 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.)

Vid fastställandet av en ändring av en stadsplan 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, se 70–73 §§. En skillnad är dock att ersättning, trots förordnandet, enligt byggnadslagen skulle betalas för fastighetstillhör (71 § andra stycket).

I skälen bakom bestämmelserna noteras att fastighetsägarna inom stadsplanen var skyldiga att betala ersättning för gatukostnader.

⁵ De motiv och förklaringar som redovisas i detta avsnitt är till stora delar hämtade från Bexelius et al, Byggnadslagstiftningen, 5:e upplagan, 1970, s. 245–254 och 294–301, se bilaga 3.

Denna ersättningskyldighet kunde dock inte utkrävas förrän de nya fastigheterna hade bildats. Eftersom det ansågs viktigt att ersättningskyldigheten 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.⁶ 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 ett *tidigareläggande* av 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.

I och med att ett förordnande hade vunnit laga kraft ansågs äganderätten till marken ha övergått till kommunen.⁷ Marken behövde dock inte avträdas till kommunen förrän den rent faktiskt skulle tas i anspråk som allmän plats. Om detta anför Bexelius et al följande (s. 249–250).

Det kan knappast vara ändamålsenligt att, sedan stadsplan fastställts och KM bestämt att vissa områden skola avstås, låta anstå med äganderättens övergång och därigenom möjliggöra, att markägaren kan rättsligen förfoga över marken genom överlåtelser m.m. intill dess den behöver tagas i anspråk. Äganderätten har fördenskull även i den nya lagen ansetts böra övergå i och med KM:s beslut om att marken skall avstås. Någon särskild överlåtelsehandling erfordras alltså ej. Fångeshandling för staden blir det K.Br., vari förordnandet innehålles; avstyckning skall ske med ledning av KM:s beslut och lagfart meddelas på grund av detsamma. För att en sådan rättsverkan skall kunna tilläggas förordnandet, måste detsamma – och detta med den tydlighet och fullständighet, som kräves för avstycknings och lagfarts vinnande – utmärka de särskilda markstycken som skola avstås. – – – Vad nu sagts innebär ej, att marken skall få omedelbart tagas i anspråk av staden. Därmed bör anstå tills staden verkligen behöver den. Marken får sålunda icke tagas i besittning av staden, innan den skall iordningställas för sitt ändamål.

⁶ Det finns även en relativt omfattande diskussion om vad som menas med en exploatör och hur skälighetsprövningen ska hanteras. Denna diskussion lämnas dock därhän eftersom den saknar direkt betydelse för de frågor som behandlas i rapporten.

⁷ Se, förutom att frågan berörs på flera ställen av Bexelius et al, prop. 131/1947 s. 383.

Det finns alltså en tidsperiod mellan det att kommunen har förvärvat äganderätten till marken och när marken rent faktiskt måste avträdas. Om detta säger Bexelius et al följande (s. 250).

Äger en stadsplaneändring rum, enligt vilken mark som skolat utläggas till gata, skall bli tomtmark, kan staden således ej taga marken i anspråk, även om den avstått till staden och denna följaktligen formellt är ägare till densamma. Markägarens nyttjanderätt kan nämligen icke bringas att upphöra. Jämkning av förordnandet kan emellertid ske enligt tredje stycket. Sker ej jämkning, bör överenskommelse träffas med markägaren före stadsplaneändringen. – – – Staden bör ej lämpligen avstycka marken, förrän det är aktuellt att taga den i anspråk, enär det ej sällan händer att stadsplanen och därmed förordnandet behöver jämkas något. Om en sådan ändring av planen sker och KM:s beslut om marks avstående anpassas därefter, kommer av beslutet att framgå i vad mån de först bestämda gränserna förfallit. Har avstyckning skett måste KM:s beslut föranleda ny förrättning för att rätta fastighetsgränserna.

När det gäller den jämkning av förordnandet, som enligt 70 § tredje stycket byggnadslagen kunde göras vid en planändring, säger Bexelius et al följande (s. 251).

Det till lagrådet remitterade förslaget till BL innehöll i tredje stycket av denna paragraf föreskrift att KM, om synnerliga skäl voro därtill, ägde förordna om ändring i beslut enligt första stycket efter vad som prövades skäligt. Principiellt förelåg ej hinder, att ändringen medförde skärpning av markägares förpliktelser. Eftersom förutsättning för ändring skulle vara, att den var skälig, skulle dock sådan skärpning sällan kunna förekomma. Lagrådet förordade, att stadgandet i detta stycke skulle utgå. Till stöd härför anfördes bl. a., att lagen innehölle andra bestämmelser genom vilka syftet med stadgandet kunde i allt väsentligt tillgodoses, och att ett återställande av de ursprungliga förhållandena genom det nya beslutet i regel ej vore möjligt beträffande den mark, som återfördes till markägaren, bl.a. enär tidigare inteckningshavare icke återfinge sin säkerhet i denna. Smärre ändringar i stadsplan kunna emellertid lätt påkalla jämkning i de genom förordnandet uppkomna äganderättsförhållandena. En sådan jämkning kan enklast genomföras genom en ändring av själva förordnandet. Den omständigheten att inteckningshavarna icke utan sammanläggning kunna återfå sin säkerhet i den mark, som återställes, behöver ej medföra någon olägenhet. Departementschefen ansåg därför att i samband med fastställelse av ändring av stadsplan möjlighet att jämka det tidigare förordnandet borde finnas. Lagrådet uttalade, att förutsättning för en sådan jämkning i allt fall borde vara, att den mark, som berördes därav, alltjämt vore i den ursprungliga ägarens hand. Det är väl, uttalade departementschefen, uppenbart, att en jämkning i regel icke kan ske, om vad som efter förordnandet återstår av det ursprungliga markinnehavet

uppdelats på smärre tomter, som försålts till olika ägare. Hade däremot en dylik uppdelning och försäljning ej ägt rum, behövde den omständigheten att markinnehavet övergått till ny ägare icke utgöra något hinder för en jämkning av förordnandet. Förutsättning härför vore dock, såsom lagrådet jämväl framhållit, att jämkningen kunde ske utan förfång för ägaren. Stadgandet har i enlighet med det anförda fått det innehållet, att KM äger vid fastställande av ändring av stadsplan på ansökan av staden, om synnerliga skäl äro därtill, förordna att mark, som avståtts enligt första stycket, skall utbytas mot annan mark, såvitt det kan ske utan förfång för ägaren.

Det fanns således vissa tveksamheter om såväl behovet som utformningen av bestämmelsen redan vid dess tillkomst, men den utformades slutligen så att mark som avståtts kunde bytas ut mot annan mark om det kunde ske utan förfång för exploatören (fastighetsägaren).

Sammanfattningsvis riktade sig bestämmelserna i 70 § byggnadslagen mot större exploatörer och syftet med bestämmelserna 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.

Byggnadsplanefallet

Om en byggnadsplan lades över ett område i en ägares hand, kunde länsstyrelsen på ansökan av kommunen förordna att den obyggda mark som för områdets ändamålsenliga användning behövdes för en väg eller en annan plats skulle *upplåtas* 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 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 § företrädde framför annan rätt till marken som hade uppkommit efter byggnadsplanens fastställande.

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 samt dels att det krävdes särskilda skäl för att ett förordnande skulle kunna jämkas. Det fanns inte heller i byggnadslagen någon möjlighet att förordna om 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 tillskapades, med hänvisning till exploatörens stora ekonomiska nytta av exploateringen skulle avstå från allmänna platser utan ersättning. Exploatören skulle i stället få ersättning för sina insatser via försäljningen av de nya tomterna. Bexelius et al beskriver detta på följande sätt (s. 295).

Bestämmelserna i förevarande paragraf avse endast s.k. markexploatör. Samma skäl, som föranleda att enligt 70 § sådan fastighetsägare skall vid utläggande av stadsplan avstå mark i viss utsträckning utan ersättning, ha ansetts tala för att liknande skyldighet föreskrives, då fråga är om upprättande av byggnadsplan. Även här torde markexploatören ha sådan nytta av planen, att han rimligen bör bidra till dess genomförande i större utsträckning än övriga ägare av mark inom området. Emellertid kan, då det gäller byggnadsplan, skyldigheten ej avse avstående av mark med äganderätt, utan den innebär allenast att marken må utan ersättning tagas i anspråk och nyttjas för det med planen avsedda ändamålet. Anledningen härtill är, att fastställandet av en byggnadsplan icke, såsom vid stadsplan, förutsätter förekomsten av något rättssubjekt som kan vara bärare av äganderätten till marken. Ej heller finnes beträffande byggnadsplan någon föreskrift, motsvarande den för stadsplan stadgade, om skyldighet för kommunen att, när utvecklingen hunnit till ett visst stadium, till allmänt begagnande iordningställa marken. Visserligen kan sådan skyldighet, då det gäller byggnadsplan, komma att åvila vägförening, å vilken alltså jämväl äganderätten skulle kunna överflyttas. Men att vägförening finnes är ej någon förutsättning för en byggnadsplan. Markägarens skyldighet att bidra till en ändamålsenlig planläggning kan principiellt sett ej vara beroende av huruvida sådan förening bildas.

På motsvarande sätt som för stadsplanefallet skulle marken i fråga inte behöva avstås förrän den behövde tas i anspråk som allmän plats. Om detta säger Bexelius et al följande (s. 297).

Har markexploatör förklarats skyldig att tillhandahålla mark för väg eller annan allmän plats inom byggnadsplaneområde, skall marken upplåtas, när den behöver tagas i anspråk. Vägar och andra i byggnadsplan avsatta trafikområden kunna iordningställas av enskilda fastighetsägare, som ha behov av trafikområdena, eller av särskilt bildad vägförening. Iordningställandet av andra allmänna platser än sådana, som avses för trafiken, torde knappast kunna förutsättas ske genom enskild person. Endast vägförening synes därvid kunna komma i fråga. Vägförenings skyldigheter med avseende å iordningställande och underhåll av allmän plats framgå närmare av lagen om enskilda vägar. Enligt 28 § BS skall länsstyrelsen, då byggnadsplan fastställts för visst område, taga i övervägande fråga om bildande av vägförening för området. Vägförening bör alltid bildas, då bebyggelse fortskridit så långt, att behov föreligger av att iordningställa allmänna platser.

Någon äganderättsövergång skedde alltså inte i byggnadsplanefallet. Marken tillhörde fortfarande exploatörens fastighet, men när marken behövde tas i anspråk av t.ex. en vägförening skulle den upplåtas utan ersättning. Om det redan till följd av förordnandet uppstod en rättighet till förmån för någon klart utpekad rättighetshavare får anses oklart. Ordalydelsen i 115 § att en "nyttjanderätt till mark" har företräde framför vissa andra rättigheter tyder på att redan ett förordnande skulle kunna anses ge upphov till en sådan rätt. Avsikten med ett förordnande, nämligen att reglera ersättningen vid en framtida markåtkomst, pekar åt andra hållet.

Även bestämmelsen om att byta ut mark vid en planändring fick sin motsvarighet i 113 § byggnadslagen. I den frågan anför Bexelius et al följande (s. 298)

Tredje stycket av denna paragraf innehöll enligt det till lagrådet remitterade förslaget till BL föreskrift att länsstyrelsen, om synnerliga skäl vore därtill, ägde förordna om ändring i beslut, som avses i första stycket, efter vad som prövades skäligt. Lagrådet ansåg det med hänsyn till rättssäkerheten knappast försvarligt att området ägare skulle behöva när som helst riskera ändring till sin nackdel i förhållanden som han med fog kunnat förutsätta som definitivt reglerade. Däremot syntes anledning föreligga att i samband med ändring av byggnadsplan låta länsstyrelsen företaga ändring, som icke vore till förfång för ägaren. Denna förutsättning borde fattas så, att förfång inträffade, om ej den nytta ändringen medförde vore minst så stor som den ytterligare uppoffring, som lades å markägaren. Även om stadgandet begränsades på detta sätt, syntes det, särskilt med hänsyn till de fall, då ändringen

innefattade att mark, som upplåtits, skulle utbytas mot annan, motiverat att bibehålla bestämmelsen, att ändringen ej borde göras utan synnerliga skäl. Stadgandet jämkades i enlighet med vad lagrådet sålunda uttalat.

Sammanfattningsvis var bestämmelserna i 113 § byggnadslagen en spegelbild av 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.

3.2 1987 års plan- och bygglag

De skillnader som i avsnitt 3.1 har redovisats 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 samfällighet som finns eller ska finnas för ändamålet, dvs. motsvarigheten till den vägförening som det talas om i förarbetena till byggnadslagen.

I propositionen anförts bl.a. följande (prop. 1985/86:1 s. 216–217).

I 70 och 113 §§ byggnadslagen finns bestämmelser om fastighetsägares skyldighet att efter förordnande av regeringen eller länsstyrelsen utan ersättning överlåta eller upplåta mark som erfordras för bl.a. gator inom stadsplan resp. vägar inom byggnadsplan. Förutsättningarna för ett sådant förordnande är att marken är i en ägares hand och att det anses skäligt med hänsyn till den nytta ägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter.

I PBL finns enbart en typ av detaljplan. Sannolikt kommer kommunen, i den mån den är huvudman för gator och andra allmänna platser, vanligen att vara ägare till mark som inte är avsedd för enskilt bebyggande. Om kommunen inte skall vara huvudman, kommer väghållningen vanligtvis att skötas av fastighetsägarna själva, genom exempelvis en anläggningssamfällighet. Bestämmelserna i 70 och 113 §§ byggnadslagen fyller en viktig funktion i dag, antingen genom att de utnyttjas för att besluta om förordnande eller genom att de utgör underlag för exploateringsavtal som träffas mellan kommun och exploatör. – – – En motsvarighet till 70 och 113 §§ byggnadslagen bedömer jag som nödvändig och bör därför införas i PBL.

Efter att ha diskuterat själva beslutsordningen sägs följande om omfattningen av upplåtelsen eller avståendet (s. 218–219).

Enligt dagens bestämmelser är fastighetsägaren i de nu avsedda fallen skyldig att utan ersättning avstå mark eller upplåta mark i den mån det med hänsyn till den nytta ägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter prövas skäligen. Värdet av marken spelar självfallet en avgörande roll vid denna avvägning. Däremot blir det aldrig aktuellt att beakta byggnader, stängsel, växande skog m.m. som hör till fastigheten. Enligt 71 § andra stycket byggnadslagen är kommunen nämligen skyldig att betala ersättning för sådant. I 113 § föreskrivs för byggnadsplanernas del att fastighetsägaren enbart är skyldig att upplåta obebyggd mark. Dessa bestämmelser har kommit till för att storleken av det område som skall omfattas av förordnandet inte skall påverkas av om det finns byggnader eller andra anläggningar på marken.

Enligt min mening fyller inte bestämmelserna om ersättning för byggnader någon praktisk funktion. När fastighetsägarens skyldighet att avstå mark skall vägas mot den nytta han får av planen, måste t.ex. värdet av bebyggd mark rimligen beräknas med beaktande av att det finns en rätt att bygga på marken – en byggrätt. Jag anser det vara en bättre och mer praktisk lösning att markens värde inklusive byggnader, växande skog m.m. vägs mot den nytta fastighetsägaren har av planen. Därför föreslår jag inte någon motsvarighet till 71 § andra stycket byggnadslagen.

I specialmotiveringen anförs bl.a. följande (s. 651–652).

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 §, 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.

När det gäller bestämmelsen om ändring av ett förordnande görs i 1987 års lag den ändringen att det inte krävs ”synnerliga skäl” för en ändring. Om detta sägs följande i propositionen (s. 653).

På förslag av Halmstads kommun har emellertid kravet på synnerliga skäl för att ett förordnande enligt 19 § skall få ändras tagits bort. Detta innebär en förändring i förhållande till i dag och till utredningsförslaget. Ändringen syftar givetvis till att göra det enklare att vid en planändring ändra också meddelade förordnanden. Det är enligt min mening fullt tillräckligt att det finns föreskrifter att ändringen får göras endast om det kan ske utan olägenhet för ägaren. Vid denna bedömning bör man givetvis beakta den eventuella nytta ägaren kan ha av planändringen. Det bör observeras att uttrycket ’byts ut mot’ får något annorlunda innebörd beroende på om förordnandet avser överlåtelse av marken eller enbart upplåtelse. I det förra fallet har redan äganderätten övergått, och det blir då fråga om att byta ut själva marken. Om förordnandet avser upplåtelse av mark blir det snarare fråga om en jämkning av det tidigare förordnandet. Någon förändring i sak i dessa avseenden är således inte avsedd i förhållande till vad som gäller f.n. enligt 70 resp. 113 § byggnadslagen.

Den tidigare 115 § byggnadslagen ersattes med 6 kap. 25 § utan ändring i sak (propositionen, s. 655). Frågan om när en rättighet uppstår berördes inte, men i sammanhanget kan noteras det ovan redovisade citatet att ”upplåtelse säkerställs enligt den lag som tillämpas för markens ianspråktagande” och att ”förordnandet får därvid betydelse i första hand när ersättning för utrymme enligt anläggningslagen skall bestämmas.”

I anslutning till införandet av tredimensionell fastighetsindelning kompletterades bestämmelserna med att även utrymmen kunde omfattas av ett exploatörsförordnande, se prop. 2004/05:169, s. 45 och 48.

3.3 Plan- och bygglagen

Enligt förarbetena till den nu gällande PBL är ambitionen uppenbarligen att inte införa några ändringar i sak när det gäller exploatörsbestämmelserna, se prop. 2009/10:170 s. 250–251 och 452–453. Den omfattande förändring som gjordes av lagtexterna ledde

emellertid till en formulering i 6 kap. 5 § som enligt Lantmäteriets mening innebar en ändring i sak när det gäller möjligheterna att ändra ett redan meddelat beslut – vilket är en för denna rapport central frågeställning. Detta korrigerades sedan i propositionen med kompletteringar av den nya plan- och bygglagen så att formuleringen blev densamma som i 1987 års PBL, se prop. 2010/11:63 s. 39.

Övergångsbestämmelser har införts vad gäller förordnanden enligt de lagar som gällde före 1987 års PBL (övergångsbestämelse punkt 14 som motsvarar 17 kap. 19 § i 1987 års PBL). Någon särskild reglering av hur förordnanden enligt 1987 års PBL ska behandlas i den nya lagen har inte införts.

En annan förändring i den nya lagen är att det inte preciseras vem som ska vara huvudman när kommunen inte är det. Enligt 1987 års PBL var ”den samfällighet som fanns eller skulle finnas för ändamålet” skyldig att svara för inlösen och ersättning enligt 14 kap. I nya PBL talas i stället om ”den som ska vara huvudman”. Ändringen motiveras med att detta är ett mer konsekvent uttryck, även om det normalt bildas en samfällighet för ändamålet, se prop. 2009/10:170 s. 251–252.

3.4 Redovisningen i fastighetsregistret

I 70 § andra stycket byggnadslagen stadgades att när en fråga hade väckts om ett exploatörsförordnande skulle byggnadsnämnden göra en anmälan till inskrivningsmyndigheten för anteckning i den dåvarande fastighetsboken. Överlåtelse av mark som ägde rum efter det att en sådan anmälan hade kommit in, utgjorde inte hinder mot att förordna om att marken skulle avstås till kommunen utan ersättning.

Bexelius et al anger följande motiv för att en registrering skulle ske (s. 250–251).

Ett beslut om marköverlåtelse kan stundom drabba en markägare hårt. Särskilt kan detta vara förhållandet i fråga om en sådan markägare, som efter överlåtelse från den ursprungliga markexploatören förvärvat viss del av exploateringsområdet. Inom denna del kan t.ex. vara beläget ett värdefullt område, som skall avstås för allmän byggnad. Det är därför av största betydelse för en spekulant på fastighet inom exploateringsområdet, att han får kännedom om den skyldighet att avstå mark, som åligger eller kan komma att åläggas honom. Enligt stadsplaneutredningens förslag förutsattes upplysning i sådant hänseende komma att

meddelas den nye ägaren genom den förutvarande ägarens försorg. Detta har dock ej ansetts innebära tillräcklig garanti för att den nye ägaren verkligen får kännedom om det krav på avstående av mark som hotar honom. Även med hänsyn till fastighetskreditväsendet är det nödvändigt, att detta klargöres. Detta synes kunna ske genom att anteckning om förhållandet göres i fastighets- eller in-teckningsboken, vilket i sin tur medför att upplysning i ämnet framgår av gravationsbevis beträffande fastigheten. I detta stycke har därför stadgats, att när fråga väckts om tillämpning av bestämmelserna i paragrafens första stycke, anmälan därom skall göras hos inskrivningsdomaren, vilken har att så snart ske kan å inskrivningsdag göra anteckning om förhållandet i fastighets- eller in-teckningsboken. För att fråga skall ha väckts rörande avstående av mark fordras icke att stadsfullmäktige tagit ställning i ärendet. Det är tillräckligt att Bndn upptagit frågan och därvid kommit till den uppfattningen, att framställning i ämnet bör göras från staden till KM. Med hänsyn härtill är det Bndn, icke stadsfullmäktige, som skall göra anmälan till inskrivningsdomaren. – – Skulle det, sedan anmälan till inskrivningsdomaren gjorts, visa sig att något beslut om avstående av mark ej kommer till stånd, torde anteckningen i fastighets- eller in-teckningsboken böra avföras. Anmälan därom bör göras av Bndn. Begäran om anteckningens avförande kan givetvis också framställas av fastighetsägaren. – – Sedan anmälan inkommit till inskrivningsdomaren, utgör överlåtelse av mark som därefter sker ej hinder för förordnande om marks avstående till staden. Markägare kan sålunda, sedan fråga väckts om förordnande enligt första stycket, icke förhindra förordnande genom att splittra upp sitt markinnehav på flera ägare.

Sammanfattningsvis fanns det alltså tre huvudmotiv för en registrering av att en fråga om förordnande hade väckts.

1. Det är viktigt för potentiella köpare av en fastighet att känna till att det kan komma att beslutas om en skyldighet att avstå mark utan ersättning.
2. Kännedom om skyldigheten att avstå mark är väsentlig även för den som lånar ut pengar med fastigheten som säkerhet.
3. Markägaren förhindras genom lagens koppling till registreringen att splittra upp sitt markinnehav för att på så sätt undgå att träffas av exploatörsbestämmelserna.

En bestämmelse med motsvarande innehåll gällde även i byggnadsplanefallet enligt 113 § andra stycket byggnadslagen. Bexelius et al säger följande om bestämmelsen.

Anmälan till inskrivningsdomaren enligt detta stycke skall ske, så snart fråga om upprättande av byggnadsplan väckts hos kommunens full-

mäktige eller hos länsstyrelsen. Att anmälan bör ske, så snart ske kan, föranledes icke blott av behovet att kunna förhindra verkningarna av skenöverlåtelse utan även av önskvärldheten av att kunna bedöma frågan om förordnande enligt första stycket med utgångspunkt från viss fastighets storlek i det ögonblick frågan väcktes. Om myndigheterna t.ex. ha för avsikt att medgiva avstyckning från fastighet, beträffande vilken dylik fråga väckts, kan det vara önskvärt att anmälan göres, innan beslutet om avstyckningen meddelas, så att frågan kan bedömas utan hänsyn till att fastighetens storlek minskas genom avstyckningen. – Stadgandet om skyldighet för länsstyrelsen att i visst fall göra anmälan enligt förevarande bestämmelser innebär emellertid icke att länsstyrelsen ovillkorligen har att göra dylik anmälan, så snart någon – exempelvis länsarkitekten – väckt fråga om förordnande enligt första stycket. Länsstyrelsen äger givetvis pröva om skäl till anmälan föreligger. – Anmälan till inskrivningsdomaren behöver icke åtföljas av karta över området. Det är tillfyllest att vederbörande fastighet tydligt anges. – I fastighets- eller inteckningsbok verkställd anteckning bör avföras, om Bndn eller länsstyrelsen anmäler att frågan förfallit.

Beträffande motiven bakom bestämmelsen gäller i huvudsak samma som för ett förordnande enligt 70 §. I den citerade texten framförs dessutom särskilt behovet av att kunna bedöma förordnandet med utgångspunkt från en viss fastighets storlek i det ögonblick som frågan väcktes.

Det var alltså när frågan om ett förordnande enligt 70 eller 113 § väcktes som en anteckning skulle göras i registret. Några bestämmelser om att själva förordnandet skulle antecknas fanns inte i byggnadslagen. Det fanns inte heller några särskilda bestämmelser om att ta bort uppgifter ur registret. Bexelius et al noterar dock att en anteckning bör kunna avföras ur registret om byggnadsnämnden eller länsstyrelsen anmäler att frågan har förfallit.

De berörda bestämmelserna överfördes i sak oförändrade och utan närmare kommentarer till 6 kap. 20 § i 1987 års PBL, prop. 1985/86:1 s. 653. Bestämmelserna följdändrades några gånger under 2000-talet med anledning av nya bestämmelser om fastighetsregistrering m.m. I den nu gällande PBL återfinns samma bestämmelser med endast språkliga ändringar i 6 kap. 6 och 7 §§, prop. 2009/10:170 s. 453.

I samband med införandet av PBL 1987 och införandet av ett särskilt delsystem för registrering av planer och bestämmelser gjordes vissa förändringar för att åstadkomma en väsentligt bättre redovisning av planer m.m. i det ADB-baserade registret. ”Fråga väckt om förordnande” infördes då som en egen redovisningsenhet med koppling till berörda fastigheter och samfälligheter i registret.

En annan förändring var att i de fall som länsstyrelsen beslutade om ett förordnade så skulle en anmärkning om beslutet införas på den plan som förordnandet berörde. Detta är inte reglerat i lag eller förordning utan framgår endast av Lantmäteriets föreskrifter till 28 § förordningen om fastighetsregister. När förordnandet fördes in på planen så skulle samtidigt den ”fråga väckt om förordnande” som var knuten till förordnandet avregistreras.

4 Problembilden

4.1 Äldre beslut och förordnanden vid planändring

Bakgrunden till Lantmäteriets uppdrag är 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 och motsvarande äldre bestämmelser. I syfte att närmare studera hur denna problematik har uppstått och utvecklats har en genomgång gjorts av några regeringsbeslut i planärenden mellan åren 1995 och 2010. De tretton ärendena har valts ut med bistånd från Regeringskansliet och är sådana fall där 113 § byggnadslagen i någon mening har förekommit i argumentationen rörande tillåtligheten av en planändring. En sammanställning av ärendena redovisas i bilaga 1.

1. Delar av fastigheterna Kroks 1:92 och 1:119, Tofta, Gotlands kommun (1995-05-24)

Detta ärende avsåg en planändring som innebar att delar av ett välbeläget grönområde lades ut som kvartersmark. Grönområdet förvaltades av en samfällighetsförening och den tilltänkta nyexploateringen var lokaliserad så att havsutsikten för befintliga fastigheter inom planområdet försämrades. Något förordnande enligt 113 § byggnadslagen var inte aktuellt i ärendet.

Boverket framförde i ett yttrande bl.a. att den grönyta som hade avsatts i det efter samrådet reviderade planförslaget inte var tillfyllest för att tillgodose det befintliga områdets behov av grönytor. Verket ansåg vidare att skälig hänsyn inte hade tagits till befintliga äganderätts- och fastighetsförhållanden i och utanför planområdet. Överlantmätarmyndigheten i Gotlands län anförde bl.a. att den intresseavvägning som ska göras enligt PBL (då 5 kap. 2 §, nu 4 kap. 36 §) innebär att möjligheterna att genomföra detaljplaner som medför ekonomisk skada av någon betydelse för enskilda blir beroende av den enskildes lagstadgade rätt till ersättning för skadan. Även Statens lantmäteriverk behandlade i sitt yttrande bristen på ersättningsregler när rättigheter inskränks för en gemensamhetsanläggning och konstaterade att genomförandefrågorna i det aktuella fallet var komplicerade och borde ha beaktats redan vid planantagandet.

Länsstyrelsen upphävde det överklagade planbeslutet. Även regeringen ansåg att planen inte kunde antas och anförde följande.

Av handlingarna i ärendet framgår att planområdet i huvudsak omfattar mark som i gällande detaljplan utlagts som allmän platsmark och som ingår i den för befintligt fritidshusområde inrättade gemensamhetsanläggningen (Tofta ga:5). Vidare framgår att ett genomförande av planen förutsätter att anläggningsbeslutet upphävs i av planen berörd del. – – – Regeringen konstaterar att de som överklagat planbeslutet till länsstyrelsen bl.a. framfört kritik mot att parkmark tas i anspråk för bebyggelse och att i vart fall någon av de klagande också framhållit att nyttjanderätten till marken enligt anläggningsbeslutet försvinner. Regeringen finner att frågorna om konsekvenser för dessa klagande av planens genomförande i denna del utgör en väsentlig omständighet vid den avvägning mellan olika intressen som skall göras [...] – – – Vid prövningen i sak finner regeringen – i likhet med länsstyrelsen, Boverket och Statens lantmäteriverk – att genomförandefrågorna i förevarande fall är komplicerade och borde ha utretts bättre innan planbeslutet. Regeringen finner således att de konflikter som föreligger mellan intressena av att marken inom planområdet utnyttjas för ytterligare bebyggelse och intressena hos ägarna till kringliggande fastigheter av att marken bevaras som grönområde inte tillfredsställande behandlats i planärendet. Bl.a. saknas en redovisning av konsekvenserna för de kringboende av att nyttjanderätten till parkmarken upphör. Med hänsyn härtill finner regeringen att detaljplanen inte bör godtas. Överklagandena bör därför avslås.

2. Säbytorp, Kils kommun (1998-02-12)

Ärendet innebar att ett antal nya byggrätter skulle tillskapas på mark som enligt en gällande detaljplan var utlagd som allmän plats. Någon samfällighetsförening hade inte bildats för att förvalta den allmänna platsmarken. Förvaltningen sköttes i stället av en ekonomisk förening, som ansåg sig ha en gällande nyttjanderätt till området. Denna nyttjanderätt skulle ha uppkommit muntligen i anslutning till tecknandet av ett exploateringsavtal vid utbyggnaden år 1966.

Lantmäteriverket framförde i ett yttrande bl.a. att om det finns ett nyttjanderättsavtal (skriftligt eller muntligt) kan fritidshusägarnas rätt att nyttja parkmarken knappast tvångsmässigt tas i anspråk av exploateringsintresset. Någon möjlighet för markägare att via fastighetsbildning eller via expropriation få bort rättigheten finns inte. Markägarens möjlighet att komma över rättigheten är att träffa ett avtal med fritidshusägarna att rättigheten skall upphöra eller att hävda att nyttjanderättsavtalet varit tidsbegränsat och nu upphört att gälla. Frågan om rättighetens bestånd har betydelse så till vida att tomterna knappast går att bebygga om rättigheten gäller. Den frågan ansåg Lantmäteriverket därför borde ha lösts

innan planen antogs. Lantmäteriverket ansåg också att det i ärendet saknades underlag för de intresseavvägningar som skulle göras mellan berörda allmänna och enskilda intressen.

Boverket anförde i ett yttrande bl.a. att det muntliga nyttjanderättsavtalet mellan markägaren/exploatören och den ekonomiska föreningen såvitt Boverket kunde bedöma av tillgängliga handlingar fortfarande gällde för det aktuella planområdet och att avtalet var ett hinder för att genomföra den föreslagna planändringen.

Länsstyrelsen upphävde med stöd av 12 kap. PBL planen i den berörda delen. Regeringen upphävde planbeslutet i sin helhet och anförde bl.a. följande.

Enligt 5 kap. 2 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10), PBL, skall vid utformningen av en detaljplan skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderäts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. – – – Av handlingarna framgår att planområdet i huvudsak omfattar mark som i gällande detaljplan utlagts som allmän plats och att marken omfattas av förordnande enligt 113 § byggnadslagen (1947:385), numera 6 kap. 19 § PBL. Vidare framgår att det i anslutning till fastställandet av planen år 1966 upprättades ett exploateringsavtal enligt vilket markägaren med nyttjanderätt under 49 år utan ersättning skulle upplåta den mark som i planen bl.a. var avsedd för väg eller annan allmän plats till en särskild ekonomisk förening. – – – Regeringen finner, med hänsyn bl.a. till vad Lantmäteriverket anført och till förordnandet enligt 113 § byggnadslagen, att genomförandefrågorna inte kan anses tillräckligt utredda innan den nu överklagade detaljplanen antogs. Överklagandena bör därför bifallas och kommunfullmäktiges beslut [...] att anta detaljplan för Säbytorp i Kils kommun upphävas.

3. Kroks 1:92 och 1:119 i Tofta, Gotlands kommun (2002-03-27)

Detta ärende rörde samma område som ärende nr 1. Länsstyrelsen godtog planen i dess nya utformning med bl.a. följande skäl.

Ett tidigare planförslag [...] för samma område skulle ha medfört en hårdare exploatering än det nu föreliggande planförslaget samtidigt som intressekonflikter mellan exploatörer och ägare till kringliggande fastigheter visat på otillfredsställande behandling av nyttjanderätten till i då gällande detaljplan fastställd parkmark. Jämfört med 1992 års förslag innehåller det nuvarande färre tomter, 4 i stället för tidigare 7, och större grönyta, cirka 2 200 kvm mer. Nyttjanderätten till parkmarken har nu lösts så att det grönområde som blir utökat genom planförslaget också föreslås bli förvalt av samfällighetsföreningen. Äganderätten till dessa områden övergår genom avtal den 17 mars 1998 till samfällighetsföreningen förutsatt att detaljplanen vinner laga kraft. Före-

ningen har i ett skriftligt yttrande [...] godtagit planförslaget förutsatt att utfarten Kroks backe åtgärdas. Denna ligger dock utanför själva planområdet. – – – Länsstyrelsen anser att nyttjanderättsfrågorna för planområdets allmänplats-mark därmed har lösts på ett tillfredsställande sätt.

Även regeringen ansåg att planen i sin nya utformning kunde godtas och anförde bl.a. följande.

Klagandena har bl.a. invänt mot att mark som disponeras av samfällighetsföreningen tas i anspråk för bebyggelse. Regeringen konstaterar att det av planhandlingarna framgår att del av den mark som föreningen i dag förvaltar tas i anspråk som kvartersmark samtidigt som annan inte tidigare planlagd mark läggs ut som allmän plats för föreningens behov. Regeringen finner att invändningarna från vissa klagande mot förändringen av det område som föreningen förvaltar eller mot hur frågan behandlats inom föreningen inte utgör tillräckliga skäl att upphäva det nu överklagade planbeslutet. – – – Regeringen finner vidare att de olägenheter i form av bl.a. minskad utsikt som detaljplanen kan medföra för de klagande inte kan anses vara så betydande att planen av det skälet inte kan godtas.

4. *Delar av Ljunghusen 13:94, 13:187, 14:60 m.m. – områden vid Västra och Östra Örnvägen och Tennisvägen, Vellinge kommun (2004-04-15)*

Ärendet innebar att en del av en gällande detaljplans parkområde skulle användas för bostadsändamål. Lantmäteriverket framförde i ett yttrande bl.a. att det vid intresseavvägningen borde vägas in som en faktor bland flera att den berörda vägföreningen – och därmed fastighetsägarna i området – sannolikt inte kan kompenseras för att dess rättigheter inskränks vid plangenomförandet. Boverket anförde i ett yttrande bl.a. att den intresseavvägning som kommunen hade gjort i ärendet inte uppfyllde kraven i 1 kap. 5 § PBL. De intressen som talar för antagandet av den föreslagna detaljplanen står inte i rimlig proportion till de intrång i motstående intressen som ett genomförande av planen skulle medföra.

Länsstyrelsen avslog överklagandena. Regeringen upphävde dock kommunens beslut och angav som skäl för detta bl.a. följande.

Den aktuella planen innebär att ny bostadsbebyggelse tillåts på mark som enligt gällande plan utgör allmän plats, park, och som förvaltas av en vägförening i vilken bl.a. de klagande fastighetsägarna ingår. Planen berör därmed klagandena inte bara genom att den förändrar deras närmiljö utan också genom att den tar i anspråk ett område beträffande vilket de har vissa rättigheter som kommer att inskränkas om den

överklagade detaljplanen genomförs. Planens genomförandebeskrivning redovisar inte närmare planens konsekvenser för berörda rättighetshavare, vilket i sig utgör en brist. Enligt Lantmäteriverket är det sannolikt att rättighetshavarna inte kan kompenseras för den inskränkning som plangenomförandet kan innebära för dem. Vad gäller de intressen som talar för planen framgår av handlingarna vid samrådet att syftet är kompensation till markägaren för överlåtelse av annan mark inom befintlig golfbana. Kommunen har i sitt yttrande till regeringen anfört bl.a. att det finns ett stort behov av bostadsbyggande i kommunen och att kraven på bostäder inom bl.a. det aktuella området är betydande. Något stöd i översiktlig planering för ytterligare bebyggelse inom det område som planen omfattar har dock inte redovisats. – – Vid den samlade avvägning som skall göras i ärendet finner regeringen att det inte framkommit att de intressen som talar för planen överväger nackdelarna för de klagande av planens genomförande.

5. *Del av Medvik 1:3, Strömstads kommun (2004-05-19)*

Genom en planändring skulle tillskapas en ny tomtplats för fritidshus på mark som utgjorde allmän plats i den gällande planen. Länsstyrelsen avslag överklagandena. Regeringen upphävde dock planen med följande motivering.

Ett förordnande enligt 113 § BL gäller numera som förordnande enligt 6 kap. 19 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL. – – Regeringen konstaterar att det av planbeskrivningen till den nu överklagade detaljplanen framgår att planområdet omfattar mark som ingår i en detaljplan från år 1965. Däremot redovisas inte på annat sätt än genom ett utsnitt ur plankartan att området där har utlagts som allmän plats, park. Det förhållandet att området även omfattas av ett förordnande enligt 113 § BL och förvaltas av Medviks vägförening omnämns inte alls i beskrivningen. I fastighetsförteckningen redovisas vägföreningen under rubriken 'anläggningssamfälligheter utom området'. Vidare kan konstateras att planens genomförandebeskrivning inte heller redovisar planens konsekvenser för berörda rättighetshavare. – – Regeringen finner att de nu angivna förhållandena innebär att de rättigheter som [...] och övriga fastighetsägare i området har såsom medlemmar i Medviks vägförening inte hade behandlats på ett tillfredsställande sätt innan den nu överklagade detaljplanen antogs. Bristerna får anses så allvarliga att de inte kan accepteras. Kommunens beslut [...] bör därför upphävas.

6. *Ellös, Huseby 1:13, Orusts kommun (2005-09-29)*

Genom en planändring skulle tillskapas en ny tomtplats för enbostadshus på mark som delvis utgjorde allmän plats i den gällande planen. Länsstyrelsen avslag överklagandena. Regeringen upphävde dock planen med följande motivering.

Ett förordnande enligt 113 § BL gäller numera som förordnande enligt 6 kap. 19 § PBL. Vidare gäller ett meddelat förordnande även om kommunen är ägare till berörd mark. – – – Regeringen konstaterar att det av beskrivningen till nu aktuell detaljplan framgår att planområdet omfattar mark i en detaljplan som fastställdes den 9 maj 1974. Planhandlingarna redovisar inte på annat sätt än genom ett utsnitt ur plankartan att området där delvis har utlagts som allmän plats. I beskrivningen anges att Ellös vägförening har ansvar för skötsel av vägar och allmänna platser. Det förhållandet att berörd allmän plats även omfattas av ett förordnande enligt 113 § BL omnämns inte alls. Vidare kan konstateras att planens genomförandebeskrivning inte heller redovisar planens konsekvenser för berörda rättighetsägare. – – – Regeringen finner att de nu angivna förhållandena innebär att de rättigheter som klagandena och övriga fastighetsägare i området har såsom medlemmar i Ellös vägförening inte har behandlats på ett tillfredsställande sätt innan den nu aktuella detaljplanen antogs. Bristerna får anses så allvarliga att de inte kan accepteras. Kommunens beslut [...] bör därför upphävas

7. *Del av Brannebol 1:1 m.fl., Svärta, Nyköpings kommun (2006-02-09)*

Genom en planändring skulle tillskapas en ny bygggrätt för fritidsalternativt permanentboende på mark som utgjorde allmän plats i den gällande planen. Länsstyrelsen avslag överklagandena. Regeringen upphävde dock planen med följande motivering.

Ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen (1947:385), BL, gäller numera som förordnande enligt 6 kap. 19 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL. – – – Regeringen konstaterar att det av planbeskrivningen till den nu överklagade detaljplanen framgår att planområdet omfattar mark som ingår i detaljplaner från år 1968 och 1972. Däremot redovisas inte att föreslagen ny tomt i öster blir belägen inom mark utlagd som allmän plats, park, på annat sätt än att området bedöms vara av mindre betydelse som parkmark för fritidshusområdet. Det förhållandet att området även omfattas av ett förordnande enligt 113 § BL omnämns inte alls i beskrivningen. Vidare kan konstateras att planens genomförandebeskrivning inte heller redovisar planens konsekvenser för berörda rättighetshavare. På platsen har en tennisbana anlagts. Området har således tagits i anspråk i enlighet med förordnandet enligt 113 § BL. Av handlingarna framgår inte heller att någon prövning har skett av om förutsättningar föreligger för att ändra förordnandet enligt 113 § BL. – – – Regeringen finner att de nu angivna förhållandena innebär att de rättigheter som klagandena och övriga fastighetsägare i området har inte hade behandlats på ett tillfredsställande sätt innan den nu överklagade detaljplanen antogs. Bristerna får anses så allvarliga att de inte kan accepteras. Vad kommunen anfört

utgör inte skäl till annat ställningstagande. Bygg- och miljönämndens beslut [...] bör därför upphävas.

8. *Fast. Spillersboda 1:116 i Frötuna församling, Norrtälje kommun (2006-05-04)*

Genom en planändring lades kvartersmark ut på mark som utgjorde allmän plats i den gällande planen. Länsstyrelsen avslog överklagandena. Regeringen upphävde dock planen med följande motivering.

Ett förordnande enligt 113 § BL gäller numera som förordnande enligt 6 kap. 19 § plan- och bygglagen (1987:10). Vidare gäller ett meddelat förordnande även om kommunen är ägare till berörd mark. – – – Regeringen konstaterar att det av planbeskrivningen till den nu överklagade detaljplanen framgår att planområdet omfattar mark som ingår i en detaljplan från 1983. Däremot redovisas inte att området som nu tas i anspråk som kvartersmark i gällande plan är utlagt som allmän plats på annat sätt än att det anges att en del av ett grönområde tas bort. Det förhållandet att området även omfattas av ett förordnande enligt 113 § BL omnämns inte alls i beskrivningen. Vidare kan konstateras att planens genomförandebeskrivning inte redovisar planens konsekvenser för berörda rättighetshavare. Av handlingarna framgår inte heller att någon prövning har skett av om förutsättningar föreligger för att ändra förordnandet enligt 113 § BL. – – – Regeringen finner att de nu angivna förhållandena innebär att de rättigheter som klaganden och övriga fastighetsägare i området har inte hade behandlats på ett tillfredsställande sätt innan den nu överklagade detaljplanen antogs. Bristerna får anses så allvarliga att de inte kan accepteras. Vad kommunen anfört bl.a. om att kommunen äger fastigheten eller om att allmänhetens tillträde till området skall regleras genom avtal utgör inte skäl till annat ställningstagande. Kommunfullmäktiges beslut [...] bör därför upphävas.

9. *Del av Uleberg 2:212 m.fl., Kvarnmyrsberget, Sotenäs kommun (2006-09-07)*

Planändring för exploatering av ett cirka 3 ha stort område med cirka 25 friliggande villor. Berört markområde utgjorde allmän plats i gällande plan och berördes till viss del av ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen. Länsstyrelsen avslog överklagandena. Regeringen upphävde dock planen med bl.a. följande motivering.

Ett förordnande enligt 113 § BL gäller numera som förordnande enligt 6 kap. 19 § plan- och bygglagen (1987:10). Vidare gäller ett meddelat förordnande även om kommunen numera är ägare till berörd mark. – – – Regeringen konstaterar att det av planbeskrivningen till den nu överklagade detaljplanen framgår att planområdet omfattar mark som i gällande detaljplan från 1979 utlagts som allmän plats. Det förhållandet

att en del av berörd mark även omfattas av ett förordnande enligt 113 § BL omnämns inte alls i beskrivningen. Vidare kan konstateras att planens genomförandebeskrivning inte heller redovisar planens konsekvenser för berörda rättighetshavare. Av kommunens yttrande den 28 juni 2006 framgår att någon prövning av om förutsättningar föreligger för att ändra förordnandet enligt 113 § BL inte skett innan detaljplanen antogs. – – – Regeringen finner att de nu angivna förhållandena innebär att de rättigheter som klagandena och övriga fastighetsägare i området har inte behandlats på ett tillfredsställande sätt innan den nu överklagade detaljplanen antogs. Bristerna får anses så allvarliga att de inte kan accepteras. Vad kommunen anfört bl.a. om att kommunen äger berörd mark eller om att kommunen avser att hos länsstyrelsen begära upphävande av förordnandet enligt 113 § BL för berörd mark utgör inte skäl till annat ställningstagande. Kommunfullmäktiges beslut [...] bör därför upphävas.

10. Del av Kebab 1:113, 2:96, Strömstads kommun (2007-03-08)

Planändring för exploatering av ett cirka 2,5 ha stort område med bostadsbebyggelse. Berört markområde utgjorde allmän plats i gällande plan. Ett tidigare förordnande enligt 113 § byggnadslagen hade upphävts. Länsstyrelsen avlog överklagandena. Lantmäteriverket framförde i ett yttrande att plangenomförandefrågorna inte borde tillmätas avgörande betydelse i ärendet. En komplikation i sammanhanget, som skulle kunna ha viss betydelse för intresseavvägningen, var dock att rättighetshavare i den anläggningssamfällighet som förvaltade den allmänna platsen inte torde vara berättigade till någon ersättning vid genomförandet. Regeringen upphävde dock planen med bl.a. följande motivering.

Regeringen konstaterar att det av handlingarna framgår att mark inom planområdet numera inte omfattas av förordnande enligt 113 § BL, numera 6 kap. 19 § PBL. – – – Av planbeskrivningen till den nu överklagade detaljplanen framgår att planområdet omfattar mark som i gällande detaljplan utlagts som allmän plats och att vägar och naturområde inom planområdet förvaltas av Kebals vägförening. Planens genomförandebeskrivning redovisar inte planens konsekvenser för berörda rättighetshavare. – – – [...] Den aktuella planen innebär att ny bostadsbebyggelse tillåts på mark som enligt gällande plan utgör allmän plats, park eller plantering, och som förvaltas av en vägförening i vilken bl.a. de klagande fastighetsägarna ingår. Planen berör därmed klagandena inte bara genom att den förändrar deras närmiljö utan också genom att den tar i anspråk ett område beträffande vilket de har vissa rättigheter som kommer att inskränkas om den överklagade detaljplanen genomförs. Planens genomförandebeskrivning redovisar inte närmare planens konsekvenser för berörda rättighetshavare, vilket i sig utgör en brist. Enligt Lantmäteriverket torde rättighetshavarna

inte vara berättigade till någon ersättning om deras rättigheter inskränks genom ett ändrat anläggningsbeslut. – – – Regeringen finner att de rättigheter som klagandena och övriga fastighetsägare i området har inte behandlats på ett tillfredsställande sätt innan den nu överklagade planen antogs. Bristerna får anses så allvarliga att de inte kan accepteras.

11. *Svinninge tomtområde i Svinninge, Österåkers kommun (2009-06-11)*

Planändring för ett cirka 116 ha stort område i syfte att möjliggöra omvandling från fritidsboende till permanentboende. Viss mark som enligt den gamla planen utgjorde allmän plats hade lagts ut som kvartersmark. En del av marken omfattades av ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen. Länsstyrelsen avslog överklagandena. Regeringen upphävde dock planen med bl.a. följande motivering.

Det förhållandet att en del av området, som enligt antagen detaljplan bl.a. avses tas i anspråk som kvartersmark för förskoleändamål, även omfattas av ett förordnande enligt 113 § BL omnämns inte alls i planbeskrivningen. Vidare kan konstateras att planens genomförande-beskrivning inte heller redovisar planens konsekvenser för berörda rättighetshavare. Av uppgifter från kommunen framgår att någon prövning av om förutsättningar föreligger för att ändra förordnandet enligt 113 § BL inte har skett innan planen antogs. – – – Ett förordnande enligt 113 § BL gäller numera som ett förordnande enligt 6 kap. 19 § PBL. Vidare gäller ett förordnande även om marken numera ägs av en förening. – – – Regeringen finner att de nu angivna förhållandena innebär att de rättigheter som fastighetsägare i området har inte har behandlats på ett tillfredsställande sätt innan den nu överklagade detaljplanen antogs. Bristerna får anses så allvarliga att de inte kan accepteras. – – – [...] Österåkers kommun har medgett att aktuell detaljplan upphävs i de delar som berörs av förordnandet enligt 113 § BL. Regeringen finner att detaljplanen bör upphävs i de delar som berörs av förordnandet enligt 113 § BL.

12. *Del av Hönö omfattande Hönö 1:63, del av, Öckerö kommun (2010-09-09)*

Syftet med planen var att tillskapa sex nya byggrätter. För detta skulle mark som enligt gällande plan utgjorde allmän plats tas i anspråk. Marken omfattades av ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen. Länsstyrelsen avslog överklagandena. Regeringen anförde bl.a. följande.

Regeringen konstaterar att det av handlingarna framgår att mark som i gällande byggnadsplan utgör allmän plats och omfattas av förordnande enligt 113 § BL genom överklagad detaljplan tas i anspråk som kvar-

tersmark för bostadsändamål. Regeringen, som konstaterar att länsstyrelsen numera har upphävt förordnandet, finner att detta förhållande därmed inte utgör något hinder mot att genomföra detaljplanen.

13. *Tjuvkill 1:17 m.fl., Matskärsområdet Lycke, Kungälv kommun (2010-10-14)*

Genom en planändring skulle mark som enligt gällande detaljplaner utgjorde allmän plats läggas ut som kvartersmark. En del av marken omfattades av ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen. Länsstyrelsen avslog överklagandena. Regeringen upphävde dock planen med följande motivering.

Ett förordnande enligt 113 § BL, gäller numera som ett förordnande enligt 6 kap. 19 § PBL. – – – Regeringen konstaterar att del av det aktuella planområdet omfattas av gällande byggnadsplaner (numera detaljplaner) fastställda 1959 och 1965. Vidare framgår att i den nu överklagade detaljplanen läggs mark, som enligt gällande detaljplaner utgör allmän platsmark, ut som kvartersmark för bostäder. En del av den mark som läggs ut som kvartersmark för bostäder omfattas av förordnande enligt 113 § BL. – – – Av handlingarna i ärendet framgår att länsstyrelsen den 3 juli 2008 med stöd av 6 kap. 19 § PBL beslutat att vissa, i bilaga till beslutet, markerade områden ska avstås till huvudman eller samfällighetsförening utan ersättning. – – – För det fall att en ny detaljplan upprättas som innefattar mark som omfattas av ett förordnande enligt 113 § BL och den aktuella marken avses att tas i anspråk för kvartersmark måste dock beslut fattas om upphävande av förordnandet för den marken som avses att tas i anspråk. Av planbeskrivningen framkommer att bl.a. del av fastigheten Kungälv Tjuvkill:44 som i dag omfattas av ett förordnande enligt 113 § BL kommer att tas i anspråk för kvartersmark, bostäder. Av yttrandet från länsstyrelsen till regeringen framgår att förordnandet enligt 113 § BL inte upphävts för den aktuella marken. – – – Regeringen finner att de nu angivna förhållandena innebär att genomförandefrågan inte har behandlats på ett tillfredsställande sätt innan den nu överklagade detaljplanen antogs. Bristerna får anses så allvarliga att de inte kan accepteras. Vad kommunen anfört utgör inte skäl till annat ställningstagande. Kommunfullmäktiges beslut [...] bör därför upphävas.

Sammanfattning

De redovisade planärendena kommenteras närmare i avsnitt 5.1, men som en sammanfattning av problembilden kan sägas att ett flertal planändringar har visat sig omöjliga att genomföra med hänvisning till att den berörda marken har utgjort allmän plats – med eller utan förordnande enligt 113 § byggnadslagen. Särskilt synsät-

tet att ett förordnande enligt 113 § är en gällande rättighet till förman för fastighetsägarna inom ett planområde även efter det att planen har genomförts, har lett till att planprocesserna i flera fall har blivit komplicerade. Detta har i sin tur lett till att angelägna utbyggnadsprojekt har försvårats eller rent av omöjliggjorts.

4.2 Ändring eller upphävande av beslut och förordnanden

Eftersom regeringen i flera av de fall som redovisas i avsnitt 4.1 har ansett att ett äldre förordnande enligt 113 § har utgjort ett hinder mot att marken i fråga läggs ut som kvartersmark i en ny detaljplan, har frågan aktualiserats att genom särskilda beslut ändra eller upphäva sådana förordnanden.

Frågan om upphävande av ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen har i åtminstone två fall prövats av förvaltningsdomstol.

I en dom 2010-07-29 (mål nr 13306-10) godtog Förvaltningsrätten i Stockholm länsstyrelsens bedömning att förordnandet inte kunde upphävas.

Enligt övergångsreglerna i 17 kap. 19 § PBL ska förordnande enligt 113 § BL om skyldighet att avstå eller upplåta mark gälla som förordnande enligt 6 kap. 19 § PBL. Det är därför reglerna i PBL som ska tillämpas även för förordnanden som tillkommit under reglerna i BL. Enligt 6 kap. 19 § fjärde stycket PBL får länsstyrelsen om detaljplanen ska ändras på ansökan av kommunen förordna att mark eller annat utrymme, som har avståtts eller som ska upplåtas, byts ut mot annan mark eller annat utrymme, om det är lämpligt och kan ske utan olägenhet för ägaren. Bestämmelsens lydelse tillåter inte inskränkande eller delvis upphävande av förordnanden enligt 6 kap. 19 § PBL i annat fall. I målet har kommunen ansökt om delvis upphävande av ett förordnande, som ursprungligen kommit till enligt 113 § BL, på fastigheten Norra Sund 28:13. Det har inte gjorts gällande att det rör sig om ett byte eller att någon annan mark eller annat utrymme på något vis kommer att förordnas som ersättning för det område där förordnandet föreslås upphävas. Under dessa omständigheter finner förvaltningsrätten att det saknas möjlighet att delvis upphäva det aktuella förordnandet i enlighet med kommunens ansökan. Länsstyrelsen hade således fog för sitt beslut och överklagandet ska avslås.

I en dom 2010-10-04 (mål nr 18036-10) gjorde såväl länsstyrelsen som förvaltningsrätten den motsatta bedömningen.

Ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen (1947:385) ska numera gälla som ett förordnande enligt 6 kap. 19 § PBL. I 6 kap. 19 § PBL anges under vilka förutsättningar ett sådant förordnande får meddelas av läns-

styrelsen. I PBL finns dock ingen bestämmelse som anger några särskilda förutsättningar för att ett sådant förordnande ska få upphävas av länsstyrelsen. Förvaltningsrätten finner att det varken utifrån vad klagandena har anfört eller utifrån vad som framkommit i målet i övrigt kan anses ha förelegat något hinder för länsstyrelsen att fatta ett beslut om upphävande av förordnandet. Överklagandena ska därför avslås.

Domen överklagades till Kammarrätten i Stockholm som beviljade prövningstillstånd och fann att det inte fanns något hinder mot att upphäva förordnandet (2011-04-21, mål nr 5858-10).

Det aktuella förordnandet enligt 6 kap. 19 § PBL innebär att viss mark, som i den nuvarande detaljplanen angetts som allmän plats, ska upplåtas utan ersättning till huvudmannen för den allmänna platsen. Värmdö kommun har ansökt om att förordnandet ska upphävas med anledning av att kommunen avser att anta en ny detaljplan, genom vilken marken i fråga ska få karaktär av kvartersmark. Det är följaktligen inte fråga om ändring av ett förordnande i samband med en detaljplaneändring. Varken lagtext eller förarbeten behandlar frågan om upphävande av ett förordnande enligt 6 kap. 19 § PBL. Det finns således inte någon lagregel som anger att ett förordnande kan upphävas och i så fall under vilka förutsättningar. Kammarrätten konstaterar att det aktuella förordnandet fortfarande gäller. Beträffande förfarandet vid förordnande om avstående eller upplåtelse av mark eller annat utrymme råder den ordningen att antagandet av en detaljplan ska anstå till dess ansökningen om förordnande har avgjorts genom beslut som vunnit laga kraft (6 kap. 19 § första stycket tredje meningen PBL). Det görs således en åtskillnad mellan å ena sidan prövningen av om ett förordnande ska meddelas och å andra sidan prövningen av själva planen. Enligt kammarrätten medför detta förhållande att ett befintligt förordnande enligt 6 kap. 19 § PBL inte upphör att gälla genom antagandet av en ny detaljplan. Med hänsyn till innehållet i den föreslagna nya detaljplanen skulle det aktuella förordnandet inte längre fylla den funktion som föranleds av den nuvarande detaljplanen. Mot denna bakgrund framstår det i och för sig som att det finns ett behov av att upphäva förordnandet. Frågan blir därmed om det är möjligt att, utan uttryckligt stöd i PBL, upphäva ett förordnande av aktuellt slag med anledning av att en ny detaljplan avses antas.

Kammarrätten finner att bestämmelsen om omprövning av beslut i 27 § förvaltningslagen (1986:223, FL), som innebär att en myndighet under vissa förutsättningar ska ompröva ett uppenbart oriktigt beslut som den har meddelat som första instans, inte möjliggör ett upphävande av förordnandet.

Utöver omprövningsskyldigheten enligt 27 § FL har myndigheterna sedvanerättsliga omprövningsbefogenheter (se t.ex. Förvaltningslagen med kommentarer, Hellners m.fl., 2010, s. 356 ff. och Warnling-

Nerep, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2008, s. 201 ff.). Enligt praxis beror det på beslutets karaktär om beslutsmyndigheten kan ändra beslutet eller inte. Praxis innebär att gynnande beslut, med vissa undantag, inte får återkallas. Beträffande betungande beslut finns i princip inte något hinder mot att ändra förbud, förelägganden och liknande betungande beslut. Vidare gäller bl.a. att beslut i ärenden som påminner om tvistemål eller brottmål (flerpartsmål) i princip är orubbliga.

Vissa beslutstyper kan dock svårigen karaktäriseras enligt de mallar som etablerats i praxis. Rättsområdet är komplicerat och föremål för utveckling. För orubblighet av beslut talar främst den enskildes behov av trygghet och rättssäkerhet. Mot orubblighet talar att det är otillfredsställande att felaktiga, olagliga eller olämpliga etc. beslut står fast. (Warnling-Nerep, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2008, s. 201 ff.)

Kammarrätten konstaterar att ett förordnande av aktuellt slag innebär en skyldighet eller belastning för markägaren, även om detaljplanen medfört nytta för denne. Förordnandet innebär vidare i princip en rättighet för det subjekt, dvs. huvudmannen för den allmänna platsen, till vilket marken upplåts. När det gäller förfarandet ska länsstyrelsen på ansökan av en kommun i förekommande fall förordna om att markägaren ska upplåta marken (6 kap. 19 § första stycket PBL). Det är således fråga om ett flerpartsförfarande. Kammarrätten finner att ett förordnande om upplåtelse av mark varken kan betraktas som ett renodlat gynnande beslut, som inte får ändras (återkallas), eller som ett renodlat betungande beslut, som får ändras. Med hänsyn till förordnandets rättsverkningar och partskonstellationen finns likheter mellan ett ärende som rör förordnande om upplåtelse av mark och ett tvistemål där flera parter med motstridiga intressen är inblandade. Som framgått är enligt praxis beslut i ärenden som påminner om tvistemål i princip orubbliga.

Enligt kammarrätten bör principen om orubblighet inte gälla beträffande förordnanden om upplåtelse av mark. Förordnanden utgör ett medel för att genomföra detaljplaner. Detaljplanen reglerar markens användning och bebyggelsen respektive förändringar av markanvändningen och bebyggelsen. Detaljplaner kan i enlighet härmed upphävas och nya detaljplaner kan antas. Mot denna bakgrund föreligger enligt kammarrätten inte hinder mot att upphäva ett förordnande med anledning av att en ny detaljplan avses antas.

Som förutsättning för att ett förordnande ska kunna upphävas bör enligt kammarrätten i princip krävas, i likhet med vad som gäller för ändring av ett förordnande i samband med en planändring, att det är lämpligt och kan ske utan olägenhet för markägaren. Ett upphävande av ett förordnande torde kunna ske utan olägenhet för markägaren.

Såvitt framgår av handlingarna i målet är markägaren och den till vilken marken upplåts enligt det aktuella förordnandet sedan en längre tid tillbaka ett och samma subjekt, dvs. samfällighetsföreningen. Samfäll-

lighetsföreningen är således på en och samma gång både markägare och nyttjanderättshavare. Kammarrätten finner att ett upphävande av förordnandet inte medför olägenhet för samfällighetsföreningen i dess egenskap av markägare. Lämplighetsskäl talar heller inte mot ett upphävande av förordnandet. I det sammanhanget anser kammarrätten att de intressen och synpunkter som samfällighetsföreningens medlemmar, dvs. berörda fastighetsägare, har beträffande markens användning får beaktas inom ramen för detaljplaneärendet.

Med hänsyn till det anförda finns enligt kammarrätten inte något hinder mot att upphäva förordnandet. Överklagandet ska därför avslås.

Sammanfattningsvis innebär kammarrättsdomen att det i och för sig får anses vara möjligt att upphäva ett äldre beslut eller förordnande, men domen visar samtidigt att det är nödvändigt att göra en materiell prövning i det enskilda fallet. Det kan således inte uteslutas att bedömningen skulle bli en annan i ett annat fall. Det kan vidare ses som en omständlig ordning att över huvud taget behöva pröva frågan, om utgångspunkten är att beslutets eller förordnandets syfte var uppfyllt redan i och med att den gamla planen genomfördes. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 5.1.

4.3 Registrering

Det grundläggande syftet med fastighetsregistrets redovisning av planer m.m. är att det ska ge upplysning om de belastningar som gäller för en fastighet. För att registret ska vara tillförlitligt ska det givetvis spegla det aktuella rättsliga läget.

Det finns i dagsläget cirka 2 100 redovisningsenheter av arten ”fråga väckt om förordnande” i fastighetsregistret. Noterbart är att 2 000 av dessa är beslutade 1983 eller tidigare. Den äldsta ”fråga-väckt-enheten” är från 1944. De 2 100 redovisningsenheterna berör drygt 19 000 fastigheter eller samfälligheter.

Antalet beslut om förordnanden i registret ligger i storleksordningen 3–4 000. Det går tyvärr inte att på ett enkelt sätt få en exaktare siffra eftersom uppgifterna har förts in på olika sätt och ofta med dubbla anmärkningar. Det gör det svårt att redovisa rätt antal med bättre noggrannhet.

Det finns flera orsaker till att registret inte är ajourhållet. Vid övergången till det ADB-baserade fastighetsregistret på 1980-talet överfördes de anteckningar som tidigare fanns i fastighetsboken till det som nu är fastighetsregistrets allmänna del. De oklarheter som

fanns hanterades då enligt principen ”hellre en anteckning för mycket än en för lite”. Bland annat registrerades ett förordnande som en ”fråga väckt om förordnande” eftersom det vid tiden för överföringen inte fanns något krav på att registrera själva förordnandet. Eftersom det inte behövdes någon karta för att registrering skulle ske hos inskrivningsmyndigheterna var det dessutom vanligt att anteckningen hade flutit ut i avstyckningar trots att de nya fastigheterna inte var berörda. Även dessa fastigheter kom därmed att belastas av anteckningen i fastighetsregistret.

Avsaknaden av kartredovisning har medfört att det även fortsättningsvis har varit problem med ajourföringen vid förändringar i fastighetsindelningen. Detta gäller såväl för ”fråga väckt om förordnande” som ett beslutat förordnande. Det har inte heller funnits något regelverk eller några klara rutiner för att avregistrera ”fråga väckt om förordnande” när ett förordnande senare faktiskt har beslutats.

Redan under 1990-talet fördes en intern diskussion inom Lantmäteriet kring hur myndigheten skulle se på det stora antalet anteckningar om exploatörsförordnanden i fastighetsregistret. Denna diskussion finns, så vitt vi har kunnat utröna, inte dokumenterad i några allmänna handlingar, men den slutsats som då drogs var att exploatörsförordnanden sannolikt inte kan återopas när en plan väl har genomförts, men att det trots detta inte finns några möjligheter att avregistrera anteckningarna. Förordnandena bedömdes således som verkningslösa men ändå omöjliga att ta bort ur registret om det inte fanns ett uttryckligt beslut från länsstyrelsen om att ett visst förordnande hade upphävts.

Sammanfattningsvis är det ett påtagligt problem att det i fastighetsregistret finns ett stort antal anteckningar om beslut och förordnanden som inte längre torde ha någon aktualitet. Det skulle alltså behövas tydligare regler för vad som gäller i fråga om när ett beslut eller ett förordnande ska anses ha spelat ut sin roll samt ajourhållningsrutiner som gör det praktiskt möjligt att hålla registret aktuellt.

5 Beslut om upplåtelse eller överlåtelse av mark eller utrymme utan ersättning

5.1 Behovet av lagändring

Sammantaget innebär den i avsnitt 4.1–2 beskrivna utvecklingen att problem har uppstått för flera kommuner genom att förekomsten av äldre förordnanden – främst enligt 113 § byggnadslagen – har lett till att angelägna utbyggnadsprojekt har omintetgjorts eller åtminstone försvårats. Om gamla exploatörsförordnanden ska beaktas som sakrättsliga anspråk vid en ny planläggning ges dessa en vikt vid intresseavvägningen som enligt vår mening inte är avsedd. Om det dessutom i något fall inte ens skulle gå att ändra eller upphäva förordnandet uppstår en synnerligen märklig situation som inte heller är avsedd och som inte är godtagbar.

Vid en närmare studie av de i avsnitt 4.1 redovisade regeringsbesluten kan man se en utveckling mot att i allt högre grad hänvisa till förordnanden enligt 113 § byggnadslagen som ett skäl för att exploatering inte tillåts av mark som utgör allmän plats.

I det först redovisade fallet (Tofta) fanns något förordnande inte ens med i bilden. Kärnfrågan i det planärendet var att välbelägen allmän plats skulle exploateras. På detta sätt skulle exklusiva bebyggelsefastigheter med havsutsikt tillskapas, samtidigt som utsikten försämrades och grönytorna minskades för de redan boende som hade en servitutsrätt till området genom den gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen som förvaltade de allmänna platserna. I en sådan situation ska det göras en avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen. I denna avvägning fann regeringen, länsstyrelsen och alla de myndigheter som yttrade sig att intresset av att behålla grönområdet var starkare än exploateringsintresset. Ett förhållande som bidrog till den slutsatsen var att det saknas regler i anläggningslagen för att kompensera den ekonomiska förlusten av att servitutsrätten vid ett plangenomförande skulle begränsas.

Efter att ha arbetat om detaljplanen och träffat en överenskommelse med de berörda fastighetsägarna om att dessa skulle kompenseras med annan mark för grönområdet, godtogs planändringen vid en ny prövning (fall 3).

I fall 2 (Säbytorp) fanns det inte någon gemensamhetsanläggning som hade servitutsrätt till de allmänna platserna. I stället förvaltades dessa av en ekonomisk förening som menade att man hade

en muntlig nyttjanderätt till området. Denna nyttjanderätt hade omnämnts i ett exploateringsavtal som tecknades när området exploaterades på 1960-talet. Regeringen hänvisade i sitt beslut att inte godta den nya planen till att området belastades av ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen och till vad Lantmäteriverket hade anfört. Lantmäteriverket fäste dock i sitt yttrande ingen vikt vid exploatörsförordnandet som sådant utan menade att möjligheterna att genomföra planen var oklara på grund av att den i och för sig osäkra nyttjanderätten inte hade beaktats i planärendet. Enligt verkets bedömning skulle det krävas en överenskommelse med nyttjanderättshavarna för att planen skulle kunna genomföras.

I det fjärde fallet (Ljunghusen) var det åter fråga om ett grönområde som ingick i en gemensamhetsanläggning. Lantmäteriverket lyfte även i detta fall fram att det saknas ersättningsregler i anläggningslagen för att kompensera de i gemensamhetsanläggningen deltagande fastigheterna för att deras servitutsrätt inskränks vid ett plangenomförande. Regeringen fann vid en intresseavvägning att planen inte kunde godtas. Något förordnande enligt 113 § byggnadslagen var inte aktuellt.

Det som var väsentligt i de fall som hittills har berörts var alltså de rättigheter som fastighetsägarna i planområdet hade till den allmänna platsen – inte till följd av ett exploatörsförordnande utan genom avtal eller lantmäteriförrättning. En rättighet enligt anläggningslagen kan i och för sig ändras eller upphävas vid plangenomförandet även om någon fastighetsägare motsätter sig detta. Om så sker saknas dock uttryckliga ersättningsregler för att kompensera för den värdeminskning som fastigheterna drabbas av. Detta påverkar givetvis den intresseavvägning som ska ske.

I de därefter följande fallen 5 och 6 från 2004 och 2005, som handlar om förhållandevis små intrång i den allmänna platsen, får 113 § byggnadslagen en något mer framträdande roll. Regeringen anger i sina beslutsskäl att varken förordnandet eller det faktum att marken förvaltas av vägföreningar har berörts i planhandlingarna. Fastighetsägarnas rättigheter ”såsom medlemmar i vägföreningarna” hade därför inte behandlats på ett tillfredsställande sätt. Tonvikten kan således fortfarande sägas ligga mer på servitutsrättigheterna än på förordnandet.

I fallen 7–11 från 2006–2009 tillkommer i beslutsskälerna att det inte har gjorts någon prövning av förutsättningarna för att ändra förordnandet. Vidare talar regeringen i dessa fall inte om fastighetsägarnas rättigheter som delägare i en gemensamhetsanläggning

utan mer allmänt om ”de rättigheter som fastighetsägarna i området har”.

I fall 12 hade ett exploatörsförordnande upphävts, vilket innebar att det inte fanns något hinder mot att ändra planen. I fall 13, slutligen, tar regeringen steget fullt ut och uttrycker explicit ett krav på att ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen måste upphävas i förväg för att detaljplanen ska kunna godtas.

Vi kan alltså av denna femtonåriga utveckling konstatera 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 och som dessutom är 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. Användandet av uttrycket nyttjanderätt i 115 § byggnadslagen innebär dock en oklarhet i det avseendet.

Det har även i inlagor i planärenden, i tidskriftsartiklar, m.m. på senare tid använts uttryck som att syftet med ett exploatörsförordnande är att ”stärka rätten till grönområden” i en detaljplan, att förordnandena syftar till att ”säkerställa att de avstyckade tomterna ges tillgång till vägar och andra allmänna platser” och att ”trygga tillgången till allmän plats i mindre tätorter”. Enligt vår mening är det en sentida efterkonstruktion som saknar stöd i de resonemang som ligger till grund för införandet av exploatörsbestämmelserna.

Behovet av och skyddet för allmänna platser tillgodoses redan genom detaljplanen som sådan och de grundläggande avvägningsreglerna i PBL samt av den genomförandelagstiftning som finns i form av bl.a. anläggningslagen. Möjligheten att förordna 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 med ett enda ord i förarbetena.

Det skulle dessutom 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. Som framgår av avsnitt 3.1 ska den mark för vilken ett förordnande ska gälla avgränsas enbart med hänsyn till *exploatörens nytta* av exploateringen och *värdet* av marken i dess *tidigare* användning. Lite tillspetsat skulle man snarast kunna säga att ju sämre och därmed lägre värderad mark det handlar om, desto större är förutsättningarna för att kunna belasta den med ett beslut om avstående eller upplåtelse utan ersättning.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 3.1 är bakgrunden till bestämmelserna av rent ekonomisk och praktisk natur och 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 alltså, med hänvisning till dennes stora ekonomiska vinning av en detaljplan, att *förskottera* de kostnader som krävs för ett plangenomförande. 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 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, jämför avsnitt 4.3.

När det gäller bestämmelsen i 6 kap. 5 § tredje stycket om utbyte av mark vid en planändring är det vidare, som framgår av avsnitt 3.1, 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 vår mening 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 betungas oskä-

ligt – 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 göras i ett planärende bör alltså enligt Lantmäteriets mening ske 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 givetvis 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 anläggningslagen, stärks rättighetshavarnas intressen ytterligare något i förhållande till exploateringsintresset. Det kan dock 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 vår mening är tydligt att den ursprungliga avsikten med exploatörsbestämmelserna var av rent ekonomisk och övergående natur går det inte att bortse från att lagens ordalydelse kan ge upphov till oklarheter – vilket inte minst visas av de fall som redovisas i avsnitt 4.1–2. 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 inte heller särskilt bra med den i dag gällande ordningen vid fastighetsöverlåtelser.⁸ En renodling bör därför göras så att exploatörsbestämmelserna endast reglerar det som ska avvika i förhållande till gängse bestämmelser om markåtkomst och ersättning vid plangenumförande.

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

⁸ Vid förvärv av del av fastighet måste ansökan om fastighetsbildning ske inom 6 månader från förvärvet (4 kap. 7 § jordabalken). Jämför även 1 kap. 1 § andra stycket jordabalken.

plats tillämpas. Det bör även införas tydliga bestämmelser om när ett förordnande upphör att gälla.

Däremot bedömer vi 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 vi alltså vara bärande även i dag.

5.2 Förutsättningarna för ett beslut

Lantmäteriets förslag: De grundläggande förutsättningarna för att länsstyrelsen ska kunna besluta om upplåtelse eller överlåtelse av mark utan ersättning bör i huvudsak bestå oförändrade. Villkoret att marken eller utrymmet behövs för en ändamålsenlig användning av området bör dock av förenklings- och tydlighetsskäl upphävas.

Skälen för förslaget:

När bestämmelserna om exploatörsförordnanden överfördes till den nu gällande PBL gjordes tämligen omfattande redaktionella ändringar av lagtexten. I 6 kap. 3 och 4 §§ regleras *skyldigheten* att upplåta eller avstå mark utan ersättning. I 6 kap. 5 § regleras förutsättningarna för att länsstyrelsen ska kunna *besluta* om att mark ska upplåtas eller avstås utan ersättning.

Den avgörande regleringen är avvägningsbestämmelsen i 5 § andra stycket. Där anges att länsstyrelsen får besluta att en fastighetsägare utan ersättning ska upplåta eller avstå mark eller utrymme 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. Denna grundläggande avvägningsbestämmelse bör enligt Lantmäteriets mening inte ändras. Det finns i och för sig ingen omfattande rättspraxis för hur bestämmelsen ska tolkas, men många års tillämpning får ändå anses ha skapat en tillräckligt förutsägbar och enhetlig grund för bedömningen som det inte finns anledning att förändra. Jämför Regeringsrättens dom RÅ 1994:54.

Därutöver sägs i både 3 och 4 §§ att marken behöver upplåtas eller avstås endast om den behövs för en ”ändamålsenlig använd-

ning av området”. Detta villkor, som har funnits med ända sedan byggnadslagen, är i och för sig rimligt, men det är enligt vår mening otydligt i lagen när och hur denna bedömning ska göras. Som lagtexten är utformad skulle regleringen kunna uppfattas som att detta är en särskild prövning som ska göras vid sidan av såväl bedömningen i planärendet som länsstyrelsens bedömning och beslut enligt 6 kap. 5 §. När prövningen i så fall ska göras är oklart.

Om bestämmelsen ska bibehållas bör den av tydlighetsskäl flyttas till 5 § som anger de förutsättningar som gäller för att länsstyrelsen ska kunna besluta om upplåtelse eller avstående utan ersättning. Vårt förslag är emellertid att bestämmelsen stryks helt och hållet. Om marken inte behövs för en ändamålsenlig användning av området borde den över huvud taget inte läggas ut som allmän plats. Denna bedömning bör alltså anses vara gjord redan i planärendet. Veterligen har bestämmelsen inte heller haft någon betydelse i praktiken för frågan om ett beslut om upplåtelse eller avstående utan ersättning ska beslutas eller inte i det enskilda fallet.

5.3 Innebörden av ett beslut

Lantmäteriets förslag: Ett beslut om att upplåta eller överlåta mark eller utrymme utan ersättning bör, liksom tidigare, innebära att en fastighetsägare inte får någon ekonomisk kompensation när marken eller utrymmet tas i anspråk av huvudmannen för att genomföra detaljplanen. Rättighetsfrågorna bör dock inte regleras särskilt för dessa fall. För markåtkomsten bör alltså de generella bestämmelserna i jordabalken, PBL, fastighetsbildningslagen och anläggningslagen tillämpas. Uttrycket ”avstå” bör ersättas med ”överlåta”.

Skälen för förslaget:

Som vi redan har slagit fast är det grundläggande syftet med exploateringsbestämmelserna av rent ekonomisk natur. De problem som beskrivs i avsnitt 4.1–2 hänger till stora delar samman med att äldre beslut och förordnanden har betraktats som en särskild rättighet, som dessutom har ansetts svår att upphäva.

Enligt vår mening saknas det anledning att ett beslut om att upplåta eller överlåta mark utan ersättning även ska innebära en

rättighetsupplåtelse eller en äganderättsövergång. Förenklings- och tydlighetsskäl talar starkt för att bestämmelserna i PBL renodlas till att endast avse ersättningsfrågan, dvs. att någon ersättning inte ska betalas för mark eller utrymmen i vissa fall. I övrigt kan de bestämmelser tillämpas som gäller för åtkomst av mark för allmän plats i allmänhet. För detta finns redan ett heltäckande regelverk som tillämpas i de normalfall där marken eller utrymmet i fråga ska ersättas enligt gängse ersättningsregler. När kommunen är huvudman sker markåtkomsten normalt genom fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen och när kommunen inte är huvudman är det normalt att en upplåtelse görs för en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen. Inlösen kan även ske enligt PBL på såväl huvudmannens som den berörde fastighetsägarens initiativ. Givetvis kan mark även förvärfas genom köp eller upplåtelse enligt jordabalken.

När *kommunen är huvudman* för en allmän plats anses äganderätten till marken enligt gällande rätt övergå på kommunen redan i och med att beslutet om att avstå marken utan ersättning vinner laga kraft. Marken behöver dock inte avträdas till kommunen förrän den måste tas i anspråk för det avsedda ändamålet. Motsvarande gäller i fråga om mark för en allmän byggnad.

Det finns naturligtvis vissa fördelar för kommunen med en sådan ordning. Om det är fråga om en hel registerfastighet kan förordnandet direkt återopas som fångeshandling som underlag för lagfart. Om det i stället är fråga om en del av en fastighet måste dock fastighetsbildning ske innan full lagfart kan erhållas. Det torde då vara nödvändigt att fastighetsbildning söks inom 6 månader för att förvärvet ska vara giltigt, jämför 4 kap. 7 § jordabalken. Fördelarna av den automatiska äganderättsövergången är alltså begränsade.

Enligt Lantmäteriets mening är det en bättre och tydligare ordning att ett exploatörsbeslut endast innebär en *skyldighet* att överlåta mark eller utrymme utan ersättning till kommunen. Om kommunen och exploatören är överens, vilket borde vara det normalt efter ett sådant beslut, kan man alltså teckna en överenskommelse om fastighetsreglering utan ersättning eller ett överlåtelseavtal med köpeskillingen noll eller ett gåvobrev och sedan genomföra detta på sedvanligt sätt. Om exploatören (eller i princip även kommunen) av någon anledning inte vill genomföra förvärvet frivilligt kan tvångsförvärv ske enligt bestämmelserna i 5 kap. 8 a § fastighetsbildningslagen eller som inlösen enligt 6 kap. 13 § eller 14 kap. 14 §

PBL. Vid sådana tvångsbeslut ska då någon ersättning inte betalas för mark som berörs av ett exploatörsbeslut.

Formerna för hur förvärvet ska gå till regleras i 6 kap. 9 §. Med det nya synsätt som har beskrivits är det inte nödvändigt med någon särskild reglering av när marken ska avstås till kommunen. Detta får alltså ske enligt gängse regler för åtkomst av allmän plats och mark för en allmän byggnad. I den nämnda paragrafen bör det dock förtydligas att tvångsreglerna i PBL och fastighetsbildningslagen är ett sätt att genomföra avståendet av mark utan ersättning vid sidan av bestämmelserna om överlåtelse i jordabalken.

För tydlighetens skull bör uttrycket ”avstå” genomgående ersättas med uttrycket ”överlåta” – som utgör en mer adekvat motsvarighet till den upplåtelse som ska ske när kommunen inte är huvudman. Det bör även i alla berörda paragrafer tydliggöras att regleringen innebär att överlåtelsen ska ske ”utan ersättning”.

När *kommunen inte är huvudman* för en allmän plats får det som tidigare har berörts anses vara oklart om gällande rätt ska ses som att ett exploatörsbeslut innebär att en sakrätt samtidigt har tillskapats. Med utgångspunkten att enbart den ekonomiska frågan ska regleras kan vi dock bortse från denna problematik och konstatera att ordalydelsen i 6 kap. 3 § PBL redan i dag endast anger en *skyldighet* att utan ersättning upplåta mark eller utrymme till huvudmannen. På motsvarande sätt som när kommunen är huvudman måste alltså detta sedan följas upp med ett förvärv – i detta fall i form av en upplåtelse. En sådan upplåtelse skulle kunna ske som en nyttjanderätt utan ersättning enligt jordabalken. Eftersom det normalt är många fastighetsägare inblandade torde dock den mest praktiska lösningen i de allra flesta fall vara att en gemensamhetsanläggning inrättas enligt anläggningslagen. Detta kan initieras såväl av den berörde exploatören som av varje enskild fastighetsägare som ska delta i anläggningen. Även kommunen har initiativrätt. Vid den upplåtelse som då sker av mark eller annat utrymme ska någon ersättning inte betalas. Det finns även möjlighet att genomföra förvärvet genom inlösen enligt 14 kap. 15 § PBL.

På motsvarande sätt som i fallet när kommunen är huvudman bör tvångsmöjligheterna särskilt anges i 6 kap. 9 §. Någon särskild reglering av när marken ska upplåtas behövs dock inte med det nya synsätt som har anbragts på situationen.

För tydlighetens skull bör det i alla berörda paragrafer anges att regleringen innebär att upplåtelsen ska ske ”utan ersättning”.

5.4 Förhållandet till rättigheter

Lantmäteriets förslag: En rätt att använda mark eller annat utrymme som omfattas av ett beslut om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark eller annat utrymme och som har upplåtits efter det att detaljplanen antogs bör undanträngas när marken eller utrymmet upplåts till huvudmannen eller upphöra att gälla när marken eller utrymmet överlåts till huvudmannen. Rättighetshavaren bör inte ha någon rätt till ersättning av huvudmannen till följd av att rättigheten på detta sätt undanträngs eller upphör eller på annat sätt upphävs.

Skälen för förslaget:

Enligt 6 kap. 12 § PBL gäller att en rätt att använda mark eller annat utrymme med stöd av 6 kap. 3 eller 4 § har företräde framför annan rätt till marken som har uppkommit efter det att detaljplanen antogs. Denna bestämmelse har sitt ursprung i 115 § byggnadslagen som var utformad på ett snarlikt sätt. Bexelius et al säger följande om bestämmelsen (s. 300).

Nyttjanderätt enligt 112 eller 113 § gäller även mot senare ägare och innehavare av annan rätt till marken. Om däremot sakrätt till marken upplåtits före byggnadsplanens fastställande, har denna rätt företräde och kan alltså hindra byggnadsplanens genomförande. Den intressekonflikt, som sålunda kan uppstå, är icke begränsad till byggnadsplan. Den kan förekomma vid all planreglering av markens användning för annat ändamål än det, vartill marken tidigare nyttjats (jfr anm. å s. 151).

Som vi tidigare har berört talar alltså lagen här om beslutet som en rättighet, även om det i fallet med enskilt huvudmannaskap normalt inte finns något uttalat rättssubjekt vid tiden för planbeslutet för vilket rättigheten kan anses gälla. Den praktiska innebörden av stadgandet är att rättigheter som har upplåtits efter planantagandet kan bortses från när ett beslut om att utan ersättning upplåta marken fullföljs genom t.ex. en förrättning enligt anläggningslagen. Den upplåtna rättigheten undanträngs då genom förrättningsbeslutet utan att rättighetshavaren får någon ersättning för detta.

Denna innebörd av ett exploatörsbeslut bör enligt vår mening bestå. Med tanke på den grundläggande utgångspunkten att exploatörsbeslutet bara ska reglera ersättningsfrågorna, och inte betraktas som en rättighet i sig, bör dock bestämmelserna i 6 kap. 12 §

omformuleras så att de enbart tar sikte på den rättighet som konkurrerar med plangenomförandet.

När kommunen är huvudman för en allmän plats och i fråga om mark för en allmän byggnad bör en rättighet som har upplåtits efter det att planen antogs upphöra att gälla, utan rätt till ersättning, den dag som marken överläts till kommunen. Även vid fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen eller inlösen enligt PBL upphör rättigheten att gälla. Den praktiska innebörden blir då att någon ersättning inte ska betalas till rättighetshavaren.

När kommunen *inte* är huvudman för en allmän plats bör en rättighet som har upplåtits efter det att planen antogs trängas undan, utan rätt till ersättning, när marken genom en konkurrerande rättighet tas i anspråk som allmän plats av huvudmannen. Om detta sker genom en förrättning enligt anläggningslagen finns regler i 12 § den lagen med samma innebörd. Den praktiska innebörden blir då även i det fallet att någon ersättning inte ska betalas till rättighetshavaren.

Även när en rättighet som har upplåtits efter planantagandet uttryckligen upphävs vid en lantmäteriförrättning bör gälla att upphävandet inte ska föranleda någon ersättning.

Rättighetshavaren ställs på detta sätt i princip i samma läge som ägaren av den fastighet i vilken rättigheten har upplåtits, dvs. exploatörsfastigheten. Om det finns outklarade frågor mellan markägaren (exploatören) och rättighetshavaren får detta klaras ut civilrättsligt dem emellan.

Rättigheter som har upplåtits *före* planantagandet berörs dock inte av bestämmelsen. För att sådana rättigheter ska kunna bringas att upphöra får de gängse plangenomförandeinstrumenten tillämpas i vanlig ordning, vilket innebär att ersättning normalt ska betalas för en rättighet som undanträngs eller upphör att gälla.

I 6 kap. 10 § finns bestämmelser om att exploatören är skyldig att se till att marken överläts fri från in-teckningar och andra särskilda rätter. Om så inte sker ska exploatören ersätta kommunen för den skada som uppstår. Mot den bakgrunden skulle det kunna ifrågasättas om det behövs några bestämmelser för överlåtelsefallet i 6 kap. 12 §. Utan de sistnämnda bestämmelserna finns det emellertid ingen grund för lantmäterimyndigheten att vid en fastighetsreglering besluta om att ingen ersättning ska betalas av kommunen för den konkurrerande rättighet som upphör. Även om kommunen enligt 6 kap. 10 § i slutänden ska kompenseras för eventuell ersätt-

ning är det enligt vår mening lämpligare att frågan slutgiltigt klaras av redan vid lantmäteriförrättningen.

5.5 Giltighetstiden för ett beslut

Lantmäteriets förslag: Ett beslut om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark eller annat utrymme ska upphöra att gälla den dag som marken varaktigt tas i anspråk av huvudmannen eller senast när planens genomförandetid går ut. Beslutet ska även upphöra att gälla om detaljplanen ändras eller upphävs under genomförandetiden. Vid en planändring kan då vid behov en ny fråga väckas om att avstå mark utan ersättning.

Skälen för förslaget:

Begränsad giltighetstid

Som vi tidigare har berört är det grundläggande syftet med ett beslut om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark eller annat utrymme uppfyllt i och med att marken eller utrymmet har tagits i anspråk av huvudmannen. Från mer formella utgångspunkter torde det dock stå klart att beslutet enligt gällande rätt uttryckligen måste upphävas för att inte längre vara gällande. Lagen bör därför ändras så att beslutet upphör att gälla med automatik när detaljplanen i aktuellt avseende är genomförd.

När *kommunen är huvudman* för en allmän plats och i fråga om mark för en allmän byggnad genomförs beslutet när äganderätten till marken övergår på kommunen. Enligt vårt förslag i avsnitt 5.3 ska beslutet i sig inte innebära någon äganderättsövergång. Förvärvet får alltså ske antingen genom jordabalkens bestämmelser om överlåtelse eller genom fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen eller genom inlösen enligt 6 kap 13 § eller 14 kap. 14 § PBL.

Om det undantagsvis skulle inträffa att något förvärv inte kommer till stånd bör det ändå sättas en slutpunkt då beslutet under alla omständigheter får anses vara överspelat. Det är då naturligt att anknyta den tidpunkten till utgången av den genomförandetid som gäller för detaljplanen i fråga. Lika väl som att fastighetsägarna inom planområdet måste utnyttja sina byggrätter under genomförandetiden för att kunna vara säkra på att få tillgodogöra sig dessa,

bör man kunna ställa krav på kommunen att agera under genomförandetiden om man vill förvärva den allmänna platsen utan att betala någon ersättning.

När *kommunen inte är huvudman* för en allmän plats innebär ett förordnande enligt vårt förslag i avsnitt 5.3 en förpliktelse för exploatören att upplåta marken utan ersättning till huvudmannen. I ett normalfall genomförs detta vid en förrättning enligt anläggningslagen, vid vilken marken upplåts till förmån för en gemensamhetsanläggning. Beslutet har då spelat ut sin roll i och med att beslutet enligt anläggningslagen vinner laga kraft.

Det finns dock inte något krav på att en gemensamhetsanläggning inrättas. Det står därför berörda fastighetsägare fritt att förvalta den allmänna platsen på annat sätt så länge de är ense om detta, antingen genom någon annan form av sammanslutning – t.ex. en fastighetsägareförening – eller helt formlöst. Avtal kan då träffas med ägaren av exploateringsfastigheten om formerna för utnyttjande av den allmänna platsen. Det förekommer även att exploatören själv förvaltar de allmänna platserna även efter det att själva exploateringen är genomförd.

I en sådan situation får det förutsättas att priset på marken inte är någon tvistefråga och beslutet skulle mot den bakgrunden kunna sägas vara överflödigt. Det står emellertid alla berörda fastighetsägare fritt att när som helst ansöka om en förrättning enligt anläggningslagen för att inrätta en gemensamhetsanläggning. Även kommunen har en sådan initiativrätt. När en sådan förrättning genomförs innebär ett gällande beslut att ingen ersättning ska betalas för upplåtelsen av den allmänna platsen. Av den anledningen kan beslutet inte upphöra att gälla så länge som någon annan förvaltningsform än en gemensamhetsanläggning är för handen.

Det finns även möjlighet för ägaren av exploateringsfastigheten att begära att marken löses in av huvudmannen enligt 14 kap. 15 § PBL. Denna variant torde endast ha principiell betydelse och förekommer knappast i praktiken. Om en sådan inlösen trots allt skulle genomföras bör exploatörsbeslutet även i det fallet upphöra att gälla.

Även vid enskilt huvudmannaskap bör det sättas en slutpunkt då beslutet under alla omständigheter ska anses som överspelat. Liksom vid kommunalt huvudmannaskap är det naturligt att anknyta den tidpunkten till utgången av den genomförandetid som gäller för detaljplanen i fråga. Om någon upplåtelse inte har skett vid genomförandetidens slut bör alltså beslutet inte längre kunna åberopas.

Pågående förrättning eller mål om inlösen

Om det vid genomförandetidens utgång pågår en förrättning enligt fastighetsbildningslagen eller anläggningslagen eller ett mål om inlösen enligt PBL som berör den aktuella allmänna platsen, bör beslutets giltighetstid förlängas till dess att förrättningen eller målet slutligt har avgjorts. Oavsett utgången i förrättningen eller målet bör beslutet därefter anses ha upphört att gälla.

Om planen ändras eller upphävs

Bestämmelserna i gällande rätt om villkoren för att ändra ett beslut om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark har varit en av de oklarheter som har diskuterats i tillämpningen. Detta ska då ses med utgångspunkt från att ett exploatörsbeslut formellt torde gälla utan tidsbegränsning. Om man i stället utgår från det förslag som vi tidigare har redovisat, dvs. att beslutet aldrig kan göras gällande längre än planens genomförandetid, kommer saken i ett annat läge.

En eventuell planändring – eller ett planupphävande – under beslutets giltighetstid kan då endast ske medan planen ännu har genomförandetid. Möjligheterna att ändra eller upphäva en detaljplan under genomförandetiden är dock mycket begränsade, se 4 kap. 39 § PBL.

Som framgår av redovisningen i Bexelius et al var ändringsbestämmelsen ifrågasatt redan när den infördes. Enligt vår mening saknas det anledning att ha kvar en komplicerad specialreglering för undantagsfallet att en detaljplan ändras eller upphävs under genomförandetiden. För detta undantagsfall bör ordningen i stället vara att förordnandet med automatik upphör att gälla.

Om det finns behov av ett beslut om upplåtelse eller överlåtelse utan ersättning även i den ändrade detaljplanen får frågan väckas på nytt enligt vanliga regler och ett nytt beslut får meddelas i anslutning till att planändringen beslutas. Giltigheten för detta nya beslut blir då kopplat till den ändrade planens genomförandetid.

Vid en planändring *efter* genomförandetidens utgång ska en ny genomförandetid bestämmas om planändringen innebär att en "exploateringsförmån" – i första hand en ny byggrätt – tillskapas. Det saknas dock anledning att detta ska påverka förordnandet om avstående av mark utan ersättning. Möjligheten att åberopa förord-

nandet bör alltså slutgiltigt upphöra i och med att den ursprungliga genomförandetiden löper ut.

5.6 Äldre förordnanden

Lantmäteriets förslag: Exploatörsförordnanden enligt byggnadslagen bör upphöra att gälla ett år efter det att lagändringen träder i kraft. Förordnanden enligt 1987 års plan- och bygglag bör 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.

Skälen för förslaget:

Om den ordning som vi har föreslagit genomförs kommer de beslut som i framtiden riktas mot exploatörer om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark eller annat utrymme att upphöra att gälla senast när genomförandetiden för detaljplanen går ut. Frågan är då hur man ska se på den stora mängd beslut och förordnanden som gäller med stöd av äldre bestämmelser.

Förordnanden enligt byggnadslagen

Den grundsyn på ett exploatörsförordnande som tidigare har redovisats är att förordnandets syfte och sakliga innebörd är uppfyllt i och med att huvudmannen för den berörda allmänna platsen har tagit marken eller utrymmet i anspråk utan ersättning. Sådant ianspråktagande torde ha skett för det helt dominerande antalet fall och för dessa fall bör således förordnandet även i formell mening kunna bringas att upphöra omedelbart.

Det finns dock fortfarande fall där någon huvudman i PBL:s mening inte har tagit över ansvaret för de allmänna platserna och där ett beslut om att utan ersättning avstå eller upplåta mark skulle kunna ha fortsatt betydelse. Detta gäller såväl inom planområden där kommunen är huvudman som planområden med enskilt huvudmannaskap. Eftersom det nu har gått cirka 25 år sedan byggnadslagen upphävdes är det inte rimligt med någon längre ytterligare övergångsperiod. Det bör vara tillräckligt att berörda parter

ges en kortare tidsfrist för att genomföra detaljplanen, lämpligen ett år, varefter förordnandena upphör att gälla. Detaljplanen kan givetvis genomföras även efter det att förordnandet har upphört. Skillnaden blir att ersättning då ska betalas enligt expropriationslagens regler för den mark som tas i anspråk.

Det är i det sammanhanget viktigt att understryka att plan genomförandet kan initieras såväl av kommunen som av berörda fastighetsägare. Om kommunen är huvudman för en allmän plats gäller inlösenrätt enligt 6 kap. 13 § och inlösenkyldighet enligt 14 kap. 14 § PBL. Både kommunen och markägaren kan dessutom tvinga fram en fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen. Inlösenbestämmelserna är i de fall som exploatörsbestämmelserna omfattar tillämpliga även för mark för en allmän byggnad. Fastighetsreglering kan dock inte alltid ske i dessa fall utan endast om förvärvet avser en mindre del av en berörd fastighet.⁹

Om kommunen inte är huvudman kan varje fastighetsägare inom planområdet, inklusive ägaren av den allmänna platsen, ansöka om en förrättning enligt anläggningslagen. Även kommunen har sådan initiativrätt. Det finns även möjlighet att begära inlösen enligt 14 kap. 15 § PBL.

Förordnanden enligt 1987 års plan- och bygglag

Det bedömdes inte nödvändigt med några övergångsregler för förordnanden enligt 1987 års plan- och bygglag när den nya plan- och bygglagen beslutades. Det finns dock anledning att nu komplettera lagen med bestämmelser om hur man ska se även på förordnanden enligt 6 kap. 19 § i 1987 års plan- och bygglag.

Utgångspunkten bör vara att sådana förordnanden jämställs med beslut som har meddelats enligt den nuvarande plan- och bygglagen. De bestämmelser som gäller för när sådana beslut upphör att gälla bör således tillämpas även för förordnanden enligt 1987 års lag. För äldre planer kan dock detta innebära att skyldigheten att avstå mark utan ersättning omedelbart upphör eftersom genomförandetiden för dessa har gått ut. Av samma skäl som beträffande förordnanden enligt byggnadslagen bör ges en viss tidsfrist för att genomföra detaljplanen, lämpligen ett år, innan förordnandena upphör att gälla.

⁹ Se 5 kap. 8 § fastighetsbildningslagen.

Beslut enligt den gällande plan- och bygglagen

Om de ändringsförslag som lämnas i denna rapport leder till lagstiftning så kommer bestämmelserna att träda i kraft en viss tid efter det att den nya plan- och bygglagen har börjat tillämpas. De beslut om avstående av mark eller utrymme utan ersättning som har beslutats enligt den nya lagen bör trots detta kunna fasas in i den nya ordningen utan särskilda övergångsbestämmelser.

Om lagstiftningsärendet drar ut på tiden skulle det kunna inträffa att genomförandetiden för planer med en kort sådan börjar närma sig slutet – minsta möjliga genomförandetid är fem år. I så fall bör en övergångsbestämmelse införas som garanterar en övergångsperiod på minst ett år. Vi lämnar dock inte här något sådant förslag.

Pågående förrättning eller mål om inlösen

Om det efter ett år – dvs. när ett äldre beslut eller förordnande ska upphöra att gälla – pågår en förrättning enligt fastighetsbildningslagen eller anläggningslagen eller ett mål om inlösen enligt PBL som berör den aktuella allmänna platsen, bör beslutets giltighetstid förlängas till dess att förrättningen eller målet slutligt har avgjorts. Oavsett utgången i förrättningen eller målet bör beslutet därefter anses ha upphört att gälla.

6 Registrering

Lantmäteriets förslag: Registrering bör som tidigare ske redan när en fråga väcks om ett beslut om att avstå eller upplåta mark utan ersättning. Om ett beslut därefter meddelas bör i stället beslutet registreras. När ett beslut upphör att gälla ska det avregistreras. Kravet på registrering bör regleras i lag.

Skälen för förslaget:

Som vi redan har konstaterat i avsnitt 4.3 behöver fastighetsregistret rensas från det stora antalet beslut och förordnanden som enligt vår tolkning inte längre i praktiken är aktuella ens enligt gällande rätt. De förslag till ändringar som vi föreslår i PBL, dvs. att beslu-

ten ska vara tidsbegränsade, kommer att ha direkt effekt även på fastighetsregistret. Om ett beslut inte längre gäller, ska det givetvis avregistreras.

Även äldre registreringar av ”fråga väckt” bör kunna avregistreras enligt samma principer, dvs. ett år efter lagens införande för alla planer där genomförandetiden har gått ut, se avsnitt 5.6.

Frågan är då vilket behov av registrering som finns för i framtiden tillkommande beslut. Som framgår av avsnitt 3.4 var ett av huvudmotiven för en registrering att köpare, kreditgivare och andra ska känna till att hela eller delar av en fastighet kan behöva avstås eller upplåtas utan ersättning. En sådan information är av stor betydelse för fastighetsmarknaden och det är ett av fastighetsregistrets huvudsyften att tillhandahålla information av detta slag. Detta skäl för en registrering är alltså uppenbarligen inte mindre i dag än när reglerna infördes.

Det andra huvudmotivet var att det enligt bestämmelserna i byggnadslagen var förhållandena när frågan om ett förordnande väcktes, som skulle ligga till grund för den intresseavvägning som ska göras, dvs. hur mycket mark som exploitören kan tvingas att avstå eller upplåta utan ersättning med hänsyn till plannytan. Att exploitören efter detta datum avhänder sig marken skulle alltså inte påverka vare sig avvägningen eller ”hotet” om avstående eller överlåtelse utan ersättning.

Samma regler gäller än i dag enligt 6 kap. 6 och 7 §§ PBL. Någon analys av behovet eller lämpligheten av denna reglering gjordes vare sig i förarbetena till 1987 års PBL eller till den nu gällande PBL utan bestämmelserna överfördes i sak oförändrade (se prop. 1985/86:1 s 653 och prop. 2009/10:170 s. 453). Enligt Lantmäteriets mening saknas det anledning att nu ifrågasätta den delen av det gällande systemet. Det förefaller högst rimligt, med hänsyn till syftet med ett exploitörsbeslut, att de värdemässiga förhållandena och markinnehavet knyts till den dag som frågan om ett beslut väcks. Detta innebär att ett potentiellt krav på upplåtelse eller överlåtelse utan ersättning ska följa marken även om den överlåts till någon annan innan frågan avgörs.

Vår bedömning är alltså att registrering även fortsättningsvis bör ske så snart en fråga om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark väcks hos länsstyrelsen. Detta föranleder ingen lagändring. Bestämmelserna i förordningen om fastighetsregister bör dock ändras så att de korresponderar mot vokabulären i lagen. I stället för ”utredning om” ett exploitörsbeslut bör alltså uttrycket

”fråga väckts” användas, vilket för övrigt överensstämmer med hur registreringsenheten rent faktiskt benämns i registret enligt Lantmäteriets föreskrifter, se bilaga 2.

Nästa fråga är då om det även behöver registreras att ett beslut har fattats om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark. Som tidigare har berörts i avsnitt 3.4 är detta i dag inte reglerat i lag eller förordning utan framgår endast av Lantmäteriets föreskrifter. Tanken med den gällande tillämpningen är att uppgiften om ”fråga väckt om förordnande” ska ersättas med beslutet om förordnande när detta är fattat. Eftersom redovisningskraven inte är reglerade i lag eller förordning, finns det dock brister i det nuvarande ajourhållningssystemet.

För de flesta uppgifter i fastighetsregistret under planer m.m. är det en självklarhet att det är själva beslutet, t.ex. om en detaljplan, som ska registreras. Genom beslutet uppkommer de rättsverkningar som det finns anledning för fastighetsmarknaden att känna till. När det gäller ett beslut om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark har vi konstaterat att rättsverkningar uppstår redan i och med att frågan väcks om ett sådant beslut. Vad är det då som tillkommer i och med själva beslutet?

En självklar följd är att då vet alla berörda med säkerhet att beslutet verkligen kommer att ha de effekter som vid frågans väckande endast utgjorde ett ”hot”. Det kan även ses som en ”ordningsfråga” att fastighetsregistret anger de verkliga förhållandena – inte något som tidigare har varit. Detta talar för att en ”fråga väckt om ett beslut” bör ersättas med ett ”beslut” i registret.

Omvänt skulle man kunna säga att den ursprungliga lösningen i byggnadslagen är tillräcklig, eftersom man genom den nödvändiga anteckningen om att frågan har väckts, ger den nödvändiga signalen till fastighetsmarknaden om att en viss fastighet måste granskas närmare. Vid en sådan granskning kan den intresserade sedan själv konstatera om ett förordnande verkligen har beslutats eller inte.

En ordning med dubbla registreringsåtgärder innebär dessutom en fördubbling även av det arbete och därmed av de kostnader som berörda myndigheter måste lägga ned.

Vår samlade bedömning är ändå att övervägande skäl talar för att även själva beslutet om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark ska antecknas i fastighetsregistret. Förtroendet för fastighetsregistret bygger på att det är aktuellt och pålitligt. Det är därför enligt vår mening värt det extra besväret att registrera såväl när en fråga väcks som när ett beslut sedermera meddelas.

När beslutet registreras ska anteckningen om att en fråga har väckts om motsvarande beslut samtidigt avregistreras. De rättsverkningar som är knutna till att frågan väcks gäller inte längre i och med att beslutet har meddelats och länsstyrelsen därmed anger det berörda områdets läge och gränser (6 kap. 8 § PBL).

Om länsstyrelsens beslut blir att något beslut inte ska meddelas ska uppgiften om att en fråga har väckts givetvis så snart som möjligt avregistreras. Detsamma gäller om ärendet av någon anledning avbryts innan länsstyrelsen har tagit ställning i sak.

För att den föreslagna ordningen ska fungera praktiskt är det enligt Lantmäteriets mening nödvändigt att den regleras i lag. Det måste av lagen även framgå att den som ansvarar för att en uppgift ska föras in i registret eller avregistreras snarast underrättas av den instans som meddelar beslut i ärendet, dvs. länsstyrelsen.

Enligt Lantmäteriets föreskrifter, se bilaga 2, registreras i dag ett beslut om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark som en del av den detaljplan som beslutet avser. Även om beslutet har starka kopplingar till planbeslutet så är det ett fristående beslut som dessutom enligt våra förslag ska upphöra att gälla vid en viss tidpunkt. Beslutet ska vidare anges till sitt omfång på en särskild karta, som bör kunna redovisas separat i fastighetsregistret. En strikt tolkning av 26 § förordningen om fastighetsregister innebär dessutom att beslutet ska utgöra en egen redovisningsenhet på motsvarande sätt som en "fråga väckt". Föreskrifterna bör således omarbetas med innebörden att beslutet ska registreras separat vid sidan av detaljplanen.

7 Anläggningslagen

Lantmäteriets förslag: Det inom Regeringskansliet redan remissbehandlade och beredda förslaget om ändring i anläggningslagen som innebär att ersättning ska kunna betalas till fastighetsägare, som förlorar rättigheter vid t.ex. en planändring, bör genomföras i anslutning till ändringarna i PBL.

Skälen för förslaget:

Vid en planändring som innebär att allmän plats ska tas i anspråk för exploatering ska en intresseavvägning göras enligt 2 kap. 1 § PBL mellan olika allmänna och enskilda intressen. Detaljplanen ska vidare enligt 4 kap. 36 § PBL utformas med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

En faktor i den avvägningen är om det finns servitutsrättigheter eller nyttjanderätter till den allmänna platsen – normalt då i form av rättigheter till förmån för en samfällighet enligt anläggningslagen. Enligt Lantmäteriets mening är detta en väl så viktig fråga som eventuella äldre beslut om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark eller annat utrymme.

I de fall av denna karaktär som Lantmäteriet har yttrat sig om till regeringen, t.ex. i några av de fall som redovisas i avsnitt 4.1, har vi betonat att denna avvägning påverkas av att det inte finns några uttalade möjligheter i gällande rätt att ekonomiskt kompensera de fastighetsägare som i form av delaktighet i en gemensamhetsanläggning har en servitutsrätt till den berörda allmänna platsen.

När ett servitut begränsas eller upphävs genom t.ex. expropriation eller fastighetsbildning, är det en självklarhet att den skada som detta innebär ska ersättas. I vissa fall enligt fastighetsbildningslagen ska dessutom servitutshavaren få del av den vinst som det innebär att den belastade fastigheten befrias från servitutsbelastningen. Att motsvarande ersättningsbestämmelser helt saknas i anläggningslagen är enligt Lantmäteriets mening en allvarlig brist som snarast borde åtgärdas. Det handlar då inte bara om att detta skulle underlätta den intresseavvägning som denna rapport i grunden handlar om, utan i ännu högre grad om den i 2 kap. 15 § regeringsformen fastslagna rätten till ersättning när fast egendom tvångsvis tas i anspråk.

Lantmäteriet tog upp det berörda problemet i LMV-rapport 2002:9, Översyn av anläggningslagen, och föreslog att en ny ersättningsregel skulle införas i lagen. Bakgrunden till förslaget var bland mycket annat det i avsnitt 4.1 redovisade Tofta-ärendet. Rapporten remissbehandlades varefter det inom Regeringskansliet utarbetades ett PM i form av ett utkast till lagrådsremiss, daterat 2005-06-28, som var föremål för ett remissmöte 2005-09-16. Av olika skäl beslutades aldrig om någon lagrådsremiss, men i det lagstiftningsärendet finns ett två gånger remissbehandlat och genomarbetat förslag i den berörda ersättningsfrågan som enligt vår mening snarast bör genomföras.

Förslaget, så som det såg ut i det remitterade PM:et 2005-06-28, återges i bilaga 5.

8 Författningskommentar

8.1 Plan- och bygglagen

6 kap. 3 §

Den som äger mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för en allmän plats är skyldig att utan ersättning upplåta marken eller utrymmet till huvudmannen för den allmänna platsen, om

1. någon annan än kommunen ska vara huvudman för platsen, och

2. länsstyrelsen innan planen antogs har beslutat att marken eller utrymmet ska upplåtas till huvudmannen utan ersättning.

Ändringen innebär att den tidigare punkten 2 har upphävts. Motiven redovisas i avsnitt 5.2.

6 kap. 4 §

Den som äger mark eller annat utrymme är skyldig att utan ersättning *överlåta* marken eller utrymmet till kommunen, om

1. marken eller utrymmet enligt detaljplanen ska användas för en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för eller för en allmän byggnad, och

2. länsstyrelsen innan planen antogs har beslutat att marken eller utrymmet ska avstås till kommunen utan ersättning.

Paragrafen har ändrats på två sätt. Den tidigare punkten 2 har upphävts, vilket motiveras i avsnitt 5.2. Vidare har ordet "avstå" ersatts med ordet "överlåta". Detta behandlas i avsnitt 5.3.

6 kap. 5 §

Länsstyrelsen ska pröva en fråga om skyldighet att *utan ersättning* upplåta eller *överlåta* mark eller annat utrymme enligt 3 eller 4 §, om kommunen ansöker om det.

Länsstyrelsen får besluta att ägaren utan ersättning ska upplåta eller överlåta marken eller utrymmet 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.

Bestämmelser om när ett beslut enligt andra stycket upphör att gälla finns i 5 a och 5 b §§.

Ändringarna i *första stycket*, som har behandlats i avsnitt 5.3, innebär att ordet "avstå" har ersatts med ordet "överlåta" samt att uttrycket "utan ersättning" i förtydligande syfte har lagts till.

I *tredje stycket* görs en hänvisning till de nya bestämmelserna om när ett beslut om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark eller annat utrymme upphör att gälla. Bestämmelserna i det tidigare tredje stycket om ändring av ett beslut har upphävts. Vid en planändring får i stället vid behov en ny fråga väckas om ett beslut enligt de kriterier som anges i andra stycket. Motiven för ändringarna redovisas i avsnitt 5.5.

6 kap. 5 a §

Länsstyrelsens beslut enligt 5 § om skyldighet att utan ersättning upplåta mark eller annat utrymme enligt 3 § upphör att gälla den dag som

1. en rätt att ta marken eller utrymmet i anspråk enligt anläggningslagen (1973:1149) eller genom inlösen enligt 14 kap. 15 § vinner laga kraft,

2. ett beslut om att under genomförandetiden ändra eller upphäva den berörda detaljplanen vinner laga kraft, eller

3. planens genomförandetid går ut. Om en förrättning enligt anläggningslagen eller ett mål om inlösen enligt 14 kap. 15 § pågår när planens genomförandetid går ut, förlängs beslutets giltighetstid till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

Paragrafen är ny och har motiverats i avsnitt 5.5.

När kommunen inte är huvudman för den allmänna platsen gäller enligt *punkt 1* att beslutet om att utan ersättning upplåta mark eller annat utrymme upphör att gälla när marken upplåts eller löses in till förmån för en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen eller när den löses in enligt 14 kap. 15 § PBL. Att marken eller utrymmet tas i anspråk på annat sätt, t.ex. genom en tomtägareförening, innebär således inte att förordnandet upphör att gälla.

Enligt *punkt 2* upphör förordnandet också att gälla om detaljplanen ändras eller upphävs under genomförandetiden. Det saknar

betydelse om det är en liten eller en stor ändring eller om endast en del av planen upphävs. Varje beslut om ändring eller upphävande har alltså till följd att förordnandet i sin helhet upphör. Om det finns behov av ett förordnande även i den ändrade detaljplanen får ett nytt beslut tas i anslutning till det nya planbeslutet.

Om förordnandet inte redan har upphört att gälla enligt någon av punkterna 1 och 2 upphör det enligt *punkt 3* att gälla den dag som planens genomförandetid löper ut. Om olika genomförandetider gäller för olika delar av planen ska bestämmelsen tolkas så att förordnandet upphör att gälla när den sista genomförandetiden för planen har gått ut.

Om en förrättning enligt anläggningslagen eller ett mål om inlösen enligt 14 kap. 15 § pågår när planens genomförandetid går ut, förlängs beslutets giltighetstid till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

6 kap. 5 b §

Länsstyrelsens beslut enligt 5 § om skyldighet att utan ersättning överlåta mark eller annat utrymme enligt 4 § upphör att gälla den dag som

- 1. äganderätten till marken eller utrymmet övergår till kommunen,*
- 2. ett beslut om att under genomförandetiden ändra eller upphäva den berörda detaljplanen vinner laga kraft, eller*
- 3. planens genomförandetid går ut. Om en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller ett mål om inlösen enligt 6 kap. 13 § eller 14 kap. 14 § pågår när planens genomförandetid går ut, förlängs beslutets giltighetstid till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.*

Paragrafen är ny och har motiverats i avsnitt 5.5.

När kommunen är huvudman för den allmänna platsen gäller enligt *punkt 1* att beslutet om att utan ersättning överlåta mark eller annat utrymme upphör att gälla den dag som äganderätten till marken övergår till kommunen. Detta kan ske som en överlåtelse enligt 4 kap. jordabalken, som fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen eller genom inlösen enligt 6 kap. 13 § eller 14 kap. 14 § PBL. Se även kommentaren till 6 kap. 9 §.

Beträffande *punkterna 2 och 3*, se kommentaren till 6 kap. 5 a §. Om en förrättning enligt fastighetsbildningslagen eller ett mål om inlösen enligt 6 kap. 13 § eller 14 kap. 14 § pågår när planens

genomförandetid går ut, förlängs beslutets giltighetstid till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

6 kap. 6 §

När en fråga om prövning enligt 5 § har väckts, ska kommunen genast vidta de åtgärder som behövs för att en anteckning om det ska bli införd i fastighetsregistrets allmänna del.

Om ett beslut enligt 5 § meddelas ska detta införas i fastighetsregistrets allmänna del. När prövningen enligt 5 § har avgjorts och vunnit laga kraft, ska länsstyrelsen snarast skicka en underrättelse om beslutet till den som enligt 7 § andra stycket ansvarar för uppgifterna i fastighetsregistrets allmänna del.

När en fråga väcks om ett beslut enligt 5 § ska detta enligt första stycket registreras i fastighetsregistrets allmänna del.

Bestämmelserna i det nya *andra stycket*, som har motiverats i avsnitt 6, innebär att även själva beslutet om ett förordnande ska registreras. Så sker i och för sig ofta redan i dag men detta slås här fast i lag.

Att den tidigare registreringen om att en fråga om har väckts om ett beslut om att utan ersättning överlåta mark eller annat utrymme samtidigt ska tas bort följer av 29 § förordningen om fastighetsregister. Detsamma gäller om länsstyrelsens avgörande innebär att något sådant beslut inte ska meddelas.

Länsstyrelsen är som beslutande myndighet skyldig att snarast översända sitt beslut till den myndighet som ska föra in uppgifterna i fastighetsregistrets allmänna del. Att bestämmelser om detta finns i 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen framgår av 7 § andra stycket.

6 kap. 8 §

Om länsstyrelsen beslutar att en ägare *utan ersättning* ska upplåta eller *överlåta* mark eller annat utrymme enligt 3 eller 4 §, ska länsstyrelsen i beslutet ange markens eller utrymmets läge och gränser.

Om kommunen har begärt det och i den mån det är skäligt, får länsstyrelsen i beslutet också bestämma att ägaren ska bekosta anläggande av gator och vägar samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp.

Ändringen i *första stycket*, som har behandlats i avsnitt 5.3, innebär att ordet ”avstå” har ersatts med ordet ”överlåta” samt att uttrycket ”utan ersättning” i förtydligande syfte har lagts till.

6 kap. 9 §

Som en upplåtelse eller överlåtelse enligt 3 eller 4 § räknas även
1. inlösen enligt 6 kap. 13 § eller 14 kap. 14–15 §§,
2. fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen (1970:988),
eller
3. upplåtelse eller inlösen enligt anläggningslagen (1973:1149)

Ändringen innebär att de tidigare bestämmelserna om när skyldigheten inträder för att upplåta eller avträda mark upphävs. I stället ska marken eller utrymmet upplåtas eller överlåtas enligt de bestämmelser om detta som finns för åtkomst och inlösen av allmän plats i allmänhet.

I förtydligande syfte anges i paragrafen i stället de tvångsregler som finns, vid sidan av upplåtelse eller överlåtelse enligt jordabalkens regler.

Ändringarna har behandlats i avsnitt 5.3.

6 kap. 10 §

Den som är *skyldig att utan ersättning överlåta* mark eller annat utrymme enligt 4 § ska frigöra marken eller utrymmet från inteckningar och andra särskilda rätter. Om detta inte kan ske, ska den som *överlåter* marken eller utrymmet ersätta kommunen för den skada som därigenom uppkommer.

Ändringarna följer av att ett beslut om att utan ersättning överlåta mark eller annat utrymme inte ska betraktas som en rättighet i sig utan endast som en skyldighet att under beslutets giltighetstid upplåta eller överlåta marken eller utrymmet utan ersättning till huvudmannen.

6 kap. 12 §

En rätt att använda mark eller annat utrymme som har upplåtits efter det att detaljplanen antogs

- 1. undanträngs när marken eller utrymmet upplåts enligt 3 §, eller*
- 2. upphör att gälla när marken eller utrymmet överlåts enligt 4 §.*

Rättighetshavaren har inte rätt till någon ersättning av huvudmannen till följd av att rättigheten undanträngs, upphör eller upphävs.

Ändringarna, som har motiverats i avsnitt 5.4, innebär att bestämmelsen har anpassats till att beslutet om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark inte ska ses som en rättighet utan enbart reglera ersättningsfrågan. Innebörden av bestämmelsen är dock i huvudsak densamma som enligt tidigare gällande rätt.

Om en rättighet har upplåtits på mark som senare berörs av ett planbeslut påverkas inte rättigheten av ett beslut om att marken ska upplåtas eller överlåtas utan ersättning. Om rättigheten kolliderar med markens användning som allmän plats måste den således bringas att upphöra för att planen fullt ut ska kunna genomföras. Detta är samma förhållande som gäller generellt för mark som inte belastas av något exploatörsbeslut.

Om rättigheten däremot upplåts efter planens antagande får rättighetshavaren i princip samma ställning som markägaren. Vid en upplåtelse undanträngs rättigheten och vid en överlåtelse upphör den att gälla. Någon ersättning för detta ska inte betalas av huvudmannen. Eventuella ekonomiska förhållanden mellan rättighetshavaren och markägaren berörs inte av bestämmelsen. Detta får hanteras i vanlig civilrättslig ordning mellan parterna.

Det normala är att marken i fråga upplåts eller överlåts enligt anläggningslagen respektive fastighetsbildningslagen. Enligt dessa lagar, liksom vid inlösen enligt PBL, finns särskilda bestämmelser som på motsvarande sätt innebär att rättigheter undanträngs eller upphör. I sådana fall får bestämmelsen betydelse endast genom att någon ersättning inte ska betalas till rättighetshavaren. Detta gäller även om rättigheten genom ett uttryckligt beslut upphävs.

För ärenden som genomförs med stöd av de nämnda lagarna finns också bestämmelser och rutiner för vilka registreringsåtgärder som blir aktuella. Om exploatörsbeslutet genomförs på något annat sätt får det anses ligga i förvärvarens intresse, dvs. kommunens, att själv se till att en rättighet avförs ur registret.

Enligt 6 kap. 7 § påverkas inte bedömningen av exploatörens markinnehav av en överlåtelse som görs efter det att frågan har väckts om ett beslut om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark eller annat utrymme. Bedömningen påverkas inte heller av upplåtelser av rättigheter som sker efter det att frågan har väckts. Däremot kommer upplåtelser som sker mellan det att frågan väcks och planantagandet normalt att ersättas vid plangenomförandet.

Rättigheter som upplåts efter planantagandet berättigar dock inte till någon ersättning.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft 201x-xx-xx.
2. Vid ikraftträdandet upphör övergångsbestämmelse 14 i SFS 2010:900 att gälla. I stället gäller punkterna 3–6.
3. Förordnanden som avses i 17 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att upplåta mark ska i ett år efter lagens ikraftträdande gälla som en skyldighet enligt 6 kap. 3 §. Därefter upphör skyldigheten att gälla. Om en förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149) eller ett mål om inlösen enligt 14 kap. 15 § eller motsvarande äldre bestämmelser pågår när ett år har gått efter lagens ikraftträdande, förlängs skyldigheten till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.
4. Förordnanden som avses i 17 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att avstå mark ska i ett år efter lagens ikraftträdande gälla som en skyldighet enligt 6 kap. 4 §. Därefter upphör skyldigheten att gälla. Om en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller ett mål om inlösen enligt 6 kap. 13 § eller 14 kap. 14 § eller motsvarande äldre bestämmelser pågår när ett år har gått efter lagens ikraftträdande, förlängs skyldigheten till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.
5. Förordnanden enligt 6 kap. 1 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att upplåta mark ska gälla som en skyldighet enligt 6 kap. 3 §. Skyldigheten upphör att gälla enligt bestämmelserna i 6 kap. 5 a §. Skyldigheten ska dock gälla minst i ett år efter lagens ikraftträdande.
6. Förordnanden enligt 6 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att avstå mark ska gälla som en skyldighet enligt 6 kap. 4 §. Skyldigheten upphör att gälla enligt bestämmelserna i 6 kap. 5 a §. Skyldigheten ska dock gälla minst i ett år efter lagens ikraftträdande.

Övergångsbestämmelserna, som har motiverats i avsnitt 5.6, innebär att förordnanden enligt byggnadslagen ska gälla som skyldigheter att upplåta eller överlåta mark utan ersättning enligt 6 kap. 3 eller 4 § i ett år från och med lagens ikraftträdande. Därefter upphör de att gälla. Om en förrättning enligt anläggningslagen eller ett

mål om inlösen enligt PBL pågår när ett år har gått efter lagens ikraftträdande, förlängs dock skyldigheten till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

Förordnanden enligt 6 kap. 19 § i 1987 års PBL inom planer vars genomförandetid har gått ut eller som har mindre än ett års återstående genomförandetid ska hanteras på samma sätt som förordnanden enligt byggnadslagen, dvs. de ges ett års ytterligare giltighetstid varefter de upphör att gälla. Även i detta fall förlängs giltighetstiden om en förrättning eller ett mål om inlösen pågår.

Förordnanden enligt 6 kap. 19 § i 1987 års PBL inom planer med en återstående genomförandetid om ett år eller mer, ska behandlas på samma sätt som förordnanden enligt den nya lagen. Om marken eller utrymmet inte redan har tagits i anspråk upphör de alltså att gälla när planens genomförandetid går ut.

8.2 Förordningen om fastighetsregister

26 §

Redovisningsenhet beträffande planer m.m. är varje särskild plan, bestämmelse eller utredning samt varje särskilt beslut *eller väckt fråga* som *ska* redovisas enligt 27 §.

Även en plan, en bestämmelse eller ett beslut som inte längre består, en utredning *eller en väckt fråga* som inte längre är av betydelse eller en fornlämning som inte längre skyddas enligt lag utgör en redovisningsenhet.

En redovisningsenhets beteckning i allmänna delen *ska* utgöras av beteckningen på den redovisade enhetens arkivakt.

Ändringen följer av att uttrycket ”utredning om tillämpning” har bytts ut mot ”fråga har väckts om beslut” i 27 §.

27 §

Under planer m.m. ska redovisas

1. regionplan eller översiktsplan,
2. detaljplan, områdesbestämmelser eller motsvarande äldre planer,
3. bestämmelse om marks användning som har meddelats enligt miljöbalken, väglagen (1971:948), lagen (1988:950) om kulturmin-

nen m.m., lagen (1995:1649) om byggande av järnväg eller motsvarande äldre författning,

4. att en fråga har väckts om ett beslut enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900) eller motsvarande äldre bestämmelser och att ett sådant beslut sedan har meddelats,

5. beslut om ersättning för gator och andra allmänna platser enligt plan- och bygglagen eller utredning om anläggningsavgift enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller beslut eller utredning av motsvarande art enligt äldre bestämmelser,

6. skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter enligt 40 § första stycket 5 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller motsvarande äldre bestämmelse,

7. bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) eller lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, och

8. fast fornlämning.

28 §

Redovisningen av en plan m.m. ska innehålla uppgift om

1. beteckningen på planens, bestämmelsens, beslutets, *den väckta frågans* eller utredningens arkivakt,

2. fornlämningsnummer för fast fornlämning,

3. län och registerområde,

4. planens, bestämmelsens, beslutets, *den väckta frågans* eller utredningens art,

5. datum för beslut,

6. datum då tidsbegränsad bestämmelse upphör att gälla,

7. datum då genomförandetiden för en detaljplan börjar respektive upphör,

8. datum då en regionplan upphör att gälla,

9. sådan detaljplan som berör en fastighetsplan,

10. sådan fastighetsplan som berör en detaljplan,

11. särskilda anmärkningar om planens, bestämmelsens, beslutets, *den väckta frågans* eller utredningens innebörd och omfattning,

12. aktbeteckning och datum för plan, bestämmelse, beslut *en väckt fråga* eller utredning som har ändrats genom eller innebär en förändring av en redovisad enhet,

13. fastighet, samfällighet och, om kvartersregister förs, kvarter som berörs av planen, bestämmelsen, beslutet, *den väckta frågan* eller utredningen,

14. beteckning på registerkartblad där planen, bestämmelsen, beslutet, *den väckta frågan* eller utredningen redovisas, samt

15. koordinater för fast fornlämning.

Om det är lämpligare, får redovisning enligt första stycket 13 av berörda fastigheter och samfälligheter i stället innehålla uppgifter om det registerområde eller den trakt som berörs. Om det finns särskilda skäl, får sådan redovisning helt underlåtas.

Punkten 4 ändras i två avseenden. Motiven redovisas i avsnitt 6.

För det första har uttrycket ”utredning om tillämpning” bytts ut mot ”fråga har väckts om beslut”. Ändringarna under övriga punkter är följdändringar på grund av detta.

För det andra har kravet på registrering utökats så att även själva beslutet om ett förordnande ska registreras.

Ansvar för att registret uppdateras regleras i 6 kap. 6–7 §§ PBL.

29 §

Om en plan, en bestämmelse eller ett beslut har upphävts eller av annan anledning *har* upphört att gälla, ska enheten anges som avregistrerad. Detsamma gäller för *en* utredning *eller en väckt fråga* som inte längre är av betydelse eller *en* fornlämning som inte längre skyddas enligt lag.

Ändringen följer av att uttrycket ”utredning om tillämpning” har bytts ut mot ”fråga har väckts om beslut” i 27 §.

Ersättningsfri överlåtelse eller upplåtelse av allmän platsmark m.m. i vissa fall

Anders Dahlsjö
F.d. fastighetsråd

Uppdraget

I plan och bygglagen (PBL) finns bestämmelser, de s.k. exploatörsparagraferna, som innebär att en större exploatör kan bli skyldig att utan ersättning avstå eller upplåta mark eller annat utrymme som enligt en detaljplan ska användas för allmän plats eller en allmän byggnad (6 kap. 3–12 §§ PBL). Jag har fått uppdrag av Genomförandeutredningen (2011:104) att utreda om exploatörsparagraferna kan slopas och ersättas av ersättningsregler i expropriationslagen (ExL).

Sammanfattning

En ny ersättningsbestämmelse föreslås i 4 kap. ExL. Bestämmelsen innebär att en exploatör, som har stor nytta av att en detaljplan genomförs, kan bli skyldig att utan ersättning överlåta eller upplåta allmän kvartersmark och allmän platsmark i detaljplan. Den ersättningsfria överlåtelsen eller upplåtelsen föreslås ske enligt det normala förfarandet som gäller vid markåtkomst för allmän kvartersmark och allmän plats. Den föreslagna regleringen ersätter de s.k. exploatörsparagraferna i 6 kap. 3–12 § PBL med undantag för 6 kap. 5 § andra stycket PBL.¹

Den nya ersättningsbestämmelsen leder till att bestämmelser i 6 kap. 3–12 §§ PBL med angivet undantag i huvudsak blir onödiga och bör därför kunna upphävas. De nya reglerna ska tillämpas för

¹ I 6 kap. 5 § andra stycket PBL ges möjlighet för länsstyrelsen att besluta om skyldighet för exploatör att stå för kostnader för vissa anläggningar. Den skyldigheten kan inte ersättas av ersättningsbestämmelse. Det har inte ingått i mitt uppdrag att utreda frågan. Enligt uppgift kommer Genomförandeutredningen lämna ett förslag att bestämmelsen ska upphävas. Jag utgår från i mitt förslag att så kommer att ske.

de detaljplaner som antas efter det att lagändringarna trätt i kraft. Vissa övergångsregler föreslås.

Författningsförslag

1. Expropriationslagen

Härigenom föreskrivs i fråga om expropriationslagen (1972:719) att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 kap.1 a §, av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 a §

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.

1. Denna lag träder i kraft 201x-xx-xx.

2. Bestämmelsen i 4 kap. 1 a § ska inte tillämpas i fråga om detaljplan som antagits före lagens ikraftträdande.

2. Plan- och bygglagen²

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 6 kap. 3–12 §§ ska upphöra att gälla.

1. Denna lag träder i kraft 201x-xx-xx.

2. Vid ikraftträdandet upphör övergångsbestämmelse 14 i SFS 2010:900 att gälla. I stället gäller punkterna 3–5.

3. 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.

4. 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.

5. 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 3 och 4 upphör att gälla, förlängs skyldigheten till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

1. Bakgrund

I PBL finns bestämmelser (6 kap. 3–12 §§) som innebär att en större exploatör kan bli skyldig att utan ersättning avstå eller upplåta mark eller annat utrymme som enligt en detaljplan ska användas för allmän plats eller en allmän byggnad. Det är länsstyrelsen som beslutar om detta på begäran av kommunen och en förutsättning är att det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som exploatören kan förväntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

I den praktiska tillämpningen har det under senare år utvecklats en praxis i regeringsavgöranden som bl.a. innebär att förordnanden enligt exploatörsbestämmelserna att markägare ska upplåta mark utan ersättning i många fall utgör ett hinder att ta i anspråk mark som utlagts som allmän plats för något annat ändamål. Även utan

² Här förutsätts att även 6 kap. 5 § andra stycket PBL kan upphävas se fotnot 1.

ett sådant förordnande har praxis utvecklats i samma riktning i de fall den allmänna platsen har tagits i anspråk av en anläggnings-samfällighet.

Lantmäteriet har på uppdrag av regeringen i en rapport (2011:1) analyserat problemet och föreslagit hur man ska kunna komma tillrätta med det. Förslaget utgår från att exploatörsparaferna (6 kap. 3–12 §§ PBL) ska ses som ersättningsbestämmelser i huvudsak och inte rättighetsupplåtelser och innebär att man behåller exploatörsparaferna i PBL, men ger dem en tidsbegränsad giltighet. Förslaget har i huvudsak tillstyrkts av remissinstanserna. Förslaget har överlämnats till Genomförandeutredningen.

Innan utredningen tar ställning till Lantmäteriets förslag ska en alternativ lösning testas. Alternativet bygger på samma synsätt som Lantmäteriets, nämligen att exploateringsparaferna ska ses som ersättningsbestämmelser och inte rättighetsupplåtelser. Den alternativa lösningen skulle vara att exploatörsparaferna helt slopas i PBL, och i stället bygger på nuvarande bestämmelser i 4 kap. ExL. I den uppdragsbeskrivning som gäller för mitt uppdrag anförts bl.a. att en sådan regel om ersättningsfri avstående eller upplåtelse skulle kunna tänkas införas i 4 kap. 2 § ExL eller alternativt i 4 kap. 3 a § ExL och utformat som ett undantag från vad som normalt gäller för ersättning för mark av berört slag. En ytterligare utgångspunkt är att den förslagna lösningen ska innebära att de problem som lyfts fram i Lantmäteriets rapport (2011:1) får en lösning som i huvudsak ger samma resultat som det som åsyftas i Lantmäteriets rapport.

Innan jag diskuterar hur en sådan alternativ lösning lämpligen kan utformas lämnar jag en redogörelse för gällande rätt vad avser överlåtelse eller upplåtelse av mark eller utrymme för allmän plats och en allmän byggnad, ersättningsreglerna i ExL samt det närmare innehållet i de s.k. exploatörsparaferna.³

³ I stället för "mark för allmän byggnad" använder jag ibland den vanligt förekommande benämningen "allmän kvartersmark".

2. Gällande rätt

2.1 Upplåtelse eller överlåtelse av mark eller annat utrymme som i detaljplan avsatts för allmänt ändamål

I PBL finns inlösenregler som ger möjlighet till markåtkomst för den som ska vara huvudman för allmännyttiga verksamheter av olika slag.

Enligt 6 kap. 13 § PBL har sålunda kommunen en ovillkorlig rätt att lösa mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för. Motsvarande markåtkomst kan som regel även ske genom fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen (FBL).

Några bestämmelser om inlösen för en allmän plats som kommunen inte är huvudman för finns inte i PBL. Markåtkomsten förutsätts i dessa fall i stället kunna ske med stöd av anläggningslagen.

I 6 kap. 13 § PBL regleras rätten till inlösen av allmän kvartersmark. Kommunen har sålunda rätt att lösa mark för annat än enskilt bebyggande, t.ex. en allmän byggnad, om markens eller utrymmets användning för det avsedda ändamålet inte ändå kan anses säkerställd.

Några bestämmelser om inlösen eller upplåtelse av mark eller utrymme för allmän ledning eller allmän trafikanläggning som är belägen på kvartersmark enligt detaljplanen finns inte i PBL. Markåtkomsten förutsätts i dessa fall kunna ske med stöd av fastighetsbildningslagstiftningen⁴.

I 14 kap. 14–17 § PBL finns bestämmelser om att den som äger mark eller annat utrymme som enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats eller för annat än enskilt byggande t.ex. allmän kvartersmark kan kräva inlösen för att på så sätt få ersättning för den planskade fastighetsägare drabbas av t.ex. genom att hans fastighet undantas från bebyggelse.

I 14 kap. 18 § PBL finns bestämmelser om att den som äger mark eller utrymme som ska användas för enskilt bebyggande men också för en allmän ledning, allmän trafikanläggning eller en trafikanläggning som är gemensam för flera fastigheter kan kräva en rättighetsupplåtelse för ledningen eller trafikanläggningen för att på så vis få ersättning för den planskade som uppkommer.

⁴ Benämningen "Fastighetsbildningslagstiftningen" använder jag som ett samlingsbegrepp för *fastighetsbildningslagen (1970:988)*, *anläggningslagen (1973:1149)* och *ledningsrättslagen (1973:1144)*.

Till dessa inlösenregler är kopplade ersättningsregler som är placerade i ExL och ger möjlighet till ekonomisk kompensation för den som ska avstå mark eller annat utrymme till dessa verksamheter.

2.2 Ersättningsreglerna i ExL

I fråga om ersättningen för mark som tas i anspråk vid inlösen enligt PBL gäller, oavsett om inlösen sker på kommunens initiativ enligt 6 kap. 13–14 §§ PBL eller på initiativ av fastighetsägare enligt 14 kap. 14–18 §§ PBL, att ersättningsreglerna i 4 kap. ExL tillämpas. Detta följer av hänvisningar i 6 kap. 17 § PBL resp. 14 kap. 23 § PBL. Även om markåtkomsten i stället sker genom tillämpning av 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 ExL 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 uppkommer genom expropriationen. Bestämning av löseskillingen eller intrångsersättningen tar utgångspunkt i förhållanden vid en viss tidpunkt, den s.k. värdetidpunkten. I fall där marken inte tillträtts i förtid⁵ utgör enligt fast praxis dagen för dom i expropriationsmålet värdetidpunkt. Ersättningsberäkningen enligt 4 kap. 1 § första stycket ExL utgår i första hand från pågående markanvändningen. 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 uppfyllas. Annan ersättning utgår för sådan ekonomisk skada som uppkommer till följd av expropriationen men som inte ersätts enligt reglerna om löseskilling eller intrångsersättning.

⁵ Vid s.k. förtida tillträde utgör tillträdesdagen värdetidpunkt.

Ersättningsregeln i 4 kap. 1 § första stycket ExL 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.

Enligt 4 kap. 1 § andra stycket ExL ska sålunda efter lagändringen år 2010 (2010:832) ytterligare löseskilling eller intrångsersättning betalas med 25 procent av det förlorade marknadsvärdet – med ett visst undantag – som en särskild kompensation för att mark avstås med tvång.

I 4 kap. 1 § tredje stycket ExL stadgas att någon expropriationsersättning inte ska betalas för mark eller annat utrymme som ingår i en *allmän väg* och som enligt en detaljplan ska användas för en sådan allmän plats för vilken kommunen är huvudman.

I 4 kap. 1 § fjärde stycket ExL finns det en särskild bestämmelse om verkan av *skadebegränsande åtgärder*. Om den exproprierande har åtagit sig att vidta en skadeförebyggande åtgärd, ska detta normalt beaktas när ersättningen enligt första stycket bestäms.

I 4 kap. 1 § femte stycket ExL regleras det fallet att den exproprierande redan har nyttjanderätt eller servitutsrätt till den fastighet som expropriationen avser och att det under rättighetens bestånd har gjorts förbättringar på fastigheten av den exproprierande eller av någon tidigare rättighetshavare från vilken den exproprierande härleder sin nyttjanderätt eller servitutsrätt. Sådana förbättringar, genom eget arbete eller genom nedlagda kostnader, som går utöver vad rättighetshavaren har varit skyldig att göra enligt gällande avtal eller enligt vad som uppenbarligen har förutsatts, ska inte beaktas när fastighetens värde bestäms.

Den s.k. *influensregeln* i 4 kap. 2 § ExL reglerar i vilken utsträckning löseskilling eller intrångsersättning ska påverkas av den värdeinverkan som expropriationsföretaget medför. Har det företag för vars genomförande en fastighet exproprieras medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde, ska löseskillingen bestämmas på grundval av det marknadsvärde fastigheten skulle ha haft om sådan inverkan inte hade förekommit. Influensregeln innebär därmed ett undantag från huvudregeln i 4 kap. 1 § ExL om att ersättningen ska motsvara fastighetens marknadsvärde. Vid tillämpningen av regeln ska såväl expropriationsföretagets positiva inverkan på marknadsvärdet (s.k. företagsnytta) som dess negativa inverkan på marknadsvärdet (s.k. företagsskada) bedömas. Fastighetens

marknadsvärde ersätts utan att hänsyn tas till företagets inverkan. Utgångspunkten för skadebedömningen är sålunda enligt paragrafens första mening att en fastighetsägare ersätts för företagsskadan men inte får tillgodogöra sig företagsnyttan. Detta gäller dock endast om det är skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden. Detta framgår av paragrafens andra mening. Inverkan som inte är av någon betydelse, dvs. är bagatellartad, faller helt utanför influensregeln vilket innebär att en fastighetsägare alltid får tåla små värdeminskningar resp. tillgodogöra sig små värdestegringar.

Vad som avses med expropriationsföretaget och vilka effekter som ska beaktas vid tillämpningen av influensregeln är inte fullständigt klarlagd i förarbeten och praxis. Av förarbeten och rättspraxis framgår dock att med expropriationsföretaget avses expropriationsändamålet. Av rättstillämpningen framgår vidare att det är den verksamhet som ska bedrivas på det område som exproprieras och effekterna av denna verksamhet som ska beaktas enligt influensregeln t.ex. minskat fastighetsvärde till följd av trafikimmissioner i form av buller etc. vid i anspråktagande av mark för allmän väg. Även positiva och negativa effekter på fastighetsvärden orsakade av planläggningsåtgärder som har samband med expropriationsföretaget kan komma att prövas enligt influensregeln⁶ och därmed påverka ersättningsbedömningen. Exempel på en sådan planläggningsåtgärd som åsyftas är när mark i detaljplan avsätts som allmän kvartersmark.

Allmän kvartersmark som i detaljplan avsätts för t.ex. skola, vård etc. kommer många gånger till följd av planläggningen inte att få bebyggas eller utnyttjas kommersiellt. Möjligheten att få någon avkastning från marken upphör eller begränsas därmed. Någon särskild ersättningsregel om hur sådan mark ska ersättas finns vare sig i ExL eller i annan lag. Enligt fast praxis ersätts emellertid allmän kvartersmark med utgångspunkt i den markanvändning som slagits fast i detaljplan för omkringliggande mark.⁷ Praxisen anses i lagkommentaren till ExL a.a. s. 223 kunna ses som en tillämpning av

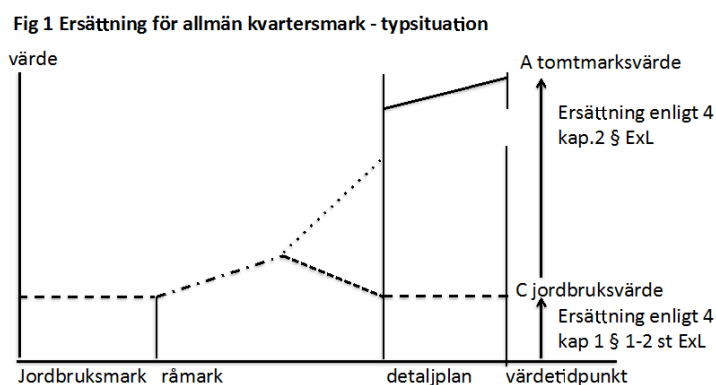
⁶ Dahlsjö, Hermansson, Sjödin, Expropriationslagen En kommentar, tredje upplagan s. 249–251.

⁷ Se NJA 1956 s. 174, 1963 not. A27, 1969 not. A22. Högsta domstolen anför t.ex. i NJA 1969 not A22. ”I regel torde en för allmän byggnad avsedd tomt vara infogad i kvartersmark på sådant sätt, att den uppenbarligen måste åsättas i princip samma värde som omgivande mark avsedd för byggnadskvarter; närliggande, likvärdiga tomter kan då efter gottfinnande anslås till allmän byggnad eller till bostäder, butiker och kontor samt vid behov överföras från det ena ändamålet till det andra”.

influensregeln i 4 kap. 2 § ExL. Influensregeln skulle med ett sådant synsätt tillämpas så att man enligt huvudregeln i paragrafens första mening bortser från den plan enligt vilken mark lades ut som allmän kvartersmark och bedömer ersättningen utifrån den markanvändning som varit sannolik om marken inte lagts ut som allmän kvartersmark. Det sagda gäller under förutsättning att marken inte har ett högre värde vid pågående markanvändning eller med beaktande av den i planen tillåtna användningen som allmän kvartersmark.⁸ I sådana fall bestäms ersättningen med utgångspunkt i huvudregeln i 4 kap. 1 § första stycket ExL.

Om ersättningen för allmän kvartersmark hänförs till 4 kap. 2 § ExL innebär det att ersättningen ifråga utgör ersättning för s.k. företagsskada och omfattas därför inte av påslaget om 25 procent i 4 kap. 1 § andra stycket ExL. Detta framgår av 4 kap. 2 § fjärde stycket ExL.

Ersättningsprinciperna för allmän kvartersmark illustreras av följande figur



Figuren ska beskriva värdeutveckling för obebyggd mark som detaljplaneläggs. Mark som blir tomtmark antas få en värdeutveckling enligt den övre kurvan fram till A. Mark som avsätts till allmän kvartersmark antas få en värdeutveckling enligt den undre kurvan till C. Ersättning enligt 4 kap. 2§ ExL och praxis bestäms med givna förutsättningar till A. Påslaget om 25 % synes endast kunna ske på C (4 kap. 2 § 4 st ExL)

⁸ Det senare kan vara fallet om ett kommersiellt utnyttjande är möjligt för det allmänna ändamålet.

I bilaga 2 redovisa utdrag från lagkommentaren till ExL a.a. s. 222–224 i fråga om ersättning för allmän kvartersmark.

Även för sådan mark eller utrymme som avsatts för *allmän ledning och allmän trafikaneläggning* samt för *gemensam trafikaneläggning* inom kvartersmark i detaljplan saknas särskilda ersättningsregler i lagstiftningen. Ersättning för *allmän ledning och allmän trafikaneläggning* bestäms med tillämpning av 4 kap. 1 § ExL och 4 kap. 2 § ExL och tar utgångspunkt i gällande detaljplan. Det är oftast fråga om mer begränsade intrång och normalt är det fråga om att bestämma ett intrång i pågående eller tillåten markanvändning med stöd av 4 kap. 1 § ExL. Någon gång skulle emellertid 4 kap. 2 § ExL kunna komma till tillämpning på så sätt att det blir fråga om att bestämma ersättningen utifrån den markanvändning som varit sannolik om marken inte lagts ut för allmänt ändamål. Det är samma synsätt som gäller ifråga om allmän kvartersmark.

Mark eller utrymme för *gemensam trafikaneläggning* brukar med tillämpning av 4 kap. 1 § första stycket ExL och med hänvisning till NJA 1956 s. 603 ersättas med utgångspunkt i det genomsnittliga tomtmarksvärdet för de fastigheter som anläggningen ska betjäna. Det är därmed samma praxis som gäller som när fråga om ersättning för de områden av fastighet som ska bilda en bebyggbar fastighet enligt detaljplan. I den mån värdet av upplåtet område är högre vid pågående markanvändning ersätts detta värde.

Vid expropriation av del av fastighet ska influensregeln tillämpas i fråga om fastighetens värde före expropriationen. Det innebär att marknadsvärdet före expropriationen beräknas till det värde som fastigheten skulle ha haft om någon inverkan av expropriationsföretaget inte hade förekommit förutsatt dock att detta är skäligt med hänsyn till Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten. Marknadsvärdet på restfastigheten efter expropriationen ska däremot alltid beräknas med beaktande av sådan inverkan.

Enligt den s.k. *presumptionsregeln* gällde tidigare, dvs. före 2010-08-01, att löseskilling och intrångsersättning skulle bestämmas med visst bortseende från de förväntningar som förelåg om ändring i den ianspråktaga markens tillåtna användningssätt. En tillämpning av presumptionsregeln ansågs bl.a. innebära att allmän kvartersmark endast skulle ersättas med utgångspunkt i värdet av omkringliggande detaljplanelagd mark vid den s.k. presumtionstidpunkten dvs. i princip tio år före ansökan om expropriation. Den värdestegring som uppkom för omkringliggande mark genom ny detaljplan tilläts därmed inte påverka ersättningen för den allmänna kvarters-

marken. Normalt innebar det en ersättningsnivå för allmän kvartersmark som överensstämde med ersättningsnivån för allmän platsmark. Presumptionsregeln har numera upphävts (2010:832). Förväntningar om ändrad markanvändning som påverkat marknadsvärdet vid värdetidpunkten ska därmed ersättas såvida de inte är att hänföra till expropriationsföretaget och till följd av reglerna i 4 kap. 2 § ExL om företagsnytta utgör sådan positiv inverkan som en fastighetsägare inte ska få tillgodogöra sig. Den effekt på ersättningsnivån för allmän kvartersmark som en tillämpning av presumptionsregeln medförde kan inte heller göras gällande längre.

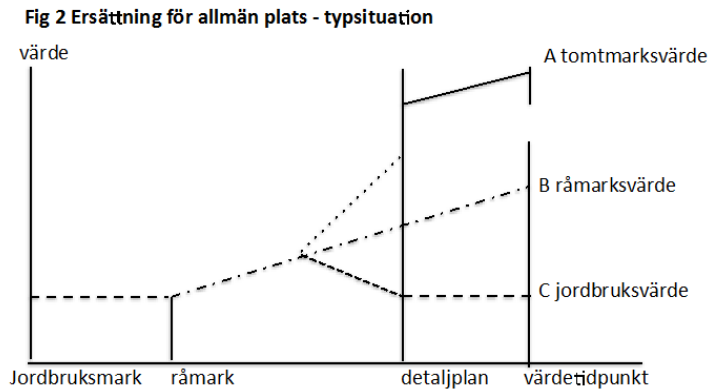
Hur ersättning för *allmän plats*, dvs. mark som i en detaljplan har avsatts som gata, väg, torg eller park i en detaljplan, ska bestämmas regleras i 4 kap. 3 a § ExL. Sådan mark kommer till följd av planläggningen inte att få bebyggas eller utnyttjas kommersiellt. Möjligheten att få någon avkastning 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 § ExL med utgångspunkt i dess värde omedelbart före planläggningen. Det innebär att detaljplanens negativa inverkan på marknadsvärdet inte beaktas. Ersättningsregeln i 4 kap. 3 a § ExL kommer därmed också att utgöra ett undantag från huvudregeln i 4 kap. 1 § ExL.

Det ska här tilläggas att om den mark som avstås eller upplåts skulle ha ett högre värde om pågående markanvändning läggs till grund för ersättningsberäkningen aktualiseras naturligtvis inte en tillämpning av 4 kap. 3 a § ExL. I sådant fall sker ersättningsberäkningen enligt huvudregeln i 4 kap. 1 § första stycket ExL.

Paragrafen infördes i ExL i samband med tillkomsten av PBL år 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 § ExL, dvs. att inverkan av expropriationsföretaget inte ska beaktas när löseskillingen bestäms. Det ska dock noteras att den skillnaden föreligger gentemot 4 kap. 2 § ExL att lagtexten i 4 kap. 3 a § ExL 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 därför inte möjlighet att beakta inom ramen för 4 kap. 3 a § ExL men som synes möjlig enligt 4 kap. 2 § ExL. Skillnaden kan något förenklat uttryckas så att ersättning för allmän plats ska bestämmas med bortseende av

gällande plan och ersättning för allmän kvartersmark som regel bestämmas med beaktande av gällande plan.

Ersättningsprinciperna vad gäller allmän plats kan illustreras med följande figur.



Figuren ska beskriva värdeutveckling för obebyggd mark som detaljplanläggs. Mark som blir tomtmark antas få en värdeutveckling enligt den övre kurvan fram till A. Mark som avsätts till allmän plats antas få en värdeutveckling enligt den undre kurvan till C. Mark som inte berörs av aktuell detaljplanläggning antas få en värdeutveckling enligt mellanliggande kurva fram till B

Ersättning enligt 4 kap. 3a ExL bestäms med givna förutsättningar till B med påslag om 25 %

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. s.k. x, u och z-områden m.m. inom kvartersmark.

Ifråga om ersättning enligt 4 kap. 3 a § ExL gäller inte något undantag från regeln i 4 kap. 1 § andra stycket ExL ifråga om det påslag om 25 procent som ska ske på förlorat marknadsvärde. Löseskilling eller inträngsersättning för allmän platsmark ska sålunda innefatta ett sådant påslag.

I bilaga 3 redovisas utdrag från lagkommentaren till ExL a.a. s. 268–272 i fråga om ersättning för allmän plats.

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 exproprierande har

tagit fastigheten i besittning före målets slutliga avgörande ska dock, som framgår av 4 kap. 4 § ExL första stycket, tillträdesdagen utgöra värdetidpunkt. Av andra stycket framgår att ersättningen ska jämkas med hänsyn till penningvärdeförändringar under den tid som förflyter mellan värdetidpunkten (förhandstillträdet) och domen. Även denna reglering innebär därmed visst avsteg från huvudregeln i 4 kap. 1 § första stycket ExL.

I 4 kap. 5 § finns slutligen en regel som innebär att åtgärder som vidtagits i uppenbart syfte att höja expropriationsersättning inte beaktas när ersättningen bestäms.

2.3 Exploatörsparagraferna⁹

Vid sidan av de nu berörda grundläggande bestämmelserna för markåtkomst och ersättning finns vissa bestämmelser som riktar sig mot större exploatörer. En sådan fastighetsägare är sålunda under vissa förutsättningar skyldig att utan ersättning avstå eller upplåta mark eller annat utrymme som enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats eller en allmän byggnad (6 kap. 3–12 §§ PBL).

En grundläggande förutsättning för avstående eller upplåtelse utan ersättning är att marken eller utrymmet behövs för en ändamålsenlig användning av området och att länsstyrelsen har beslutat om avståendet eller upplåtelsen före det att detaljplanen antas.

Länsstyrelsen får besluta om detta 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 (6 kap.5 § andra stycket PBL). Med nytta menas i första hand värdehöjning för exploatörens fastigheter. Denna nytta ska vägas mot värdet av den mark som ska avstås eller upplåtas utan ersättning. 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, se Regeringsrättens dom RÅ 1994:54.

⁹ Framställningen i avsnittet är i allt väsentligt hämtat från Lantmäteriets rapport 2011:1 s. 19–21.

I bilaga 4 redovisas utdrag från kommentaren till PBL¹⁰ avseende 6 kap. 5 § andra stycket PBL och den avvägning som ska göras enligt paragrafen.

Avstående till kommunen – Den som äger mark eller utrymme som enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats som kommunen är huvudman för eller för en allmän byggnad är under de nämnda förutsättningarna skyldig att utan ersättning avstå marken till kommunen. (6 kap. 4 § PBL).

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 § PBL).

Den som har avstått mark eller annat utrymme till kommunen ska frigöra marken eller utrymmet från in-teckningar och andra särskilda rättigheter. Om detta inte kan ske, ska den som har avstått marken eller utrymmet ersätta kommunen för den skada som därigenom uppkommer. (6 kap. 10 § PBL).

Upplåtelse till annan huvudman – Den som äger mark eller utrymme som enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats som kommunen inte är huvudman för är under de ovan nämnda förutsättningarna skyldig att utan ersättning upplåta marken till huvudmannen (6 kap. 3 § PBL).

Med huvudman menas då primärt fastighetsägarna inom planområdet. Normalt organiseras huvudmannaskapet så att en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen 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 § PBL).

Förfarandet – Det är kommunen som ska ansöka om länsstyrelsens prövning av en fråga om upplåtelse eller avstående utan ersätt-

¹⁰ Lars Uno Didón, Lars Magnusson, Stefan Molander, Camilla Adolfsson, Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, (version maj 2011 Zeteo).

ning. Kommunen är skyldig att snarast efter det att frågan om avstående eller upplåtelse utan ersättning har väckts hos länsstyrelsen se till att en anteckning om detta införs i fastighetsregistrets allmänna del (6 kap. 5–6 §§ PBL).

Den bedömning som ska göras enligt 6 kap. 5 § andra stycket av förutsättningarna för en upplåtelse eller avstående utan ersättning påverkas inte av att mark eller annat utrymme överläts efter det att ärendet om anteckning i fastighetsregistret har anmälts hos den som ska föra in anteckningen i registret eller, om det är kommunen som ska föra in anteckningen i registret, efter det att anteckningen har förts in i registret (6 kap. 7 § PBL).

Ärenden om att föra in eller ta bort uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del handläggs av lantmäterimyndigheten (19 kap. 6 § FBL och 4 § fastighetsregisterförordningen).

I sitt beslut om upplåtelse eller avstående av mark eller utrymme ska länsstyrelsen 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 §§ PBL). Det som gäller för fastighetsägare gäller också exploateringssamfälligheter enligt lagen om exploateringssamverkan. (6 kap. 11 § PBL).

Bekostande av anläggningar – Om kommunen har begärt det och i den mån det är skäligt, får länsstyrelsen i sitt beslut om avstående eller upplåtelse av mark eller annat utrymme utan ersättning också bestämma att fastighetsägaren ska bekosta anläggandet av gator, vägar och va-anläggningar. Kostnaderna för detta får på motsvarande sätt som för värdet av den mark som ska avstås vägas mot den ekonomiska fördel som fastighetsägaren (exploatören) har av detaljplanen.

Övergångsbestämmelser – Ett förordnande enligt 70 § byggnadslagen om skyldighet att avstå mark ska gälla som ett beslut enligt 6 kap. 4 § PBL. Ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen om skyldighet att upplåta mark skall gälla som ett beslut enligt 6 kap. 3 § PBL.

3. Överväganden

3.1 Särskild ersättningsregel i ExL

Förslag. En ersättningsregel som innebär att allmän kvartersmark och allmän platsmark i fall av stor exploatörsnytta ska överföras eller upplåtas utan ersättning införs i 4 kap. ExL. Följande lydelse föreslås.

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 övrig.

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.

Allmänt

Enligt Lantmäteriets rapport ska exploatörsbestämmelserna i 6 kap. 3–12 §§ PBL i huvudsak ses som ersättningsbestämmelser som innebär att större exploatörer 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 kommun som huvudman för angivna verksamheter skulle kunna ta ut ersättning för gatumark och gatukostnader i ett tidigt skede av exploateringsprocessen i stället för att senare debitera motsvarande kostnader från köparna av de exploaterade bildade fastigheterna. Ett ytterligare syfte har varit att lägga ett ekonomiskt ansvar för allmänna platser på exploatör med hänsyn till dennes större nytta av planens genomförande än vad gäller övriga fastighetsägare inom planområdet.

Numera ger gatukostnadsreglerna i PBL genom upprättande av detaljplan och besluta om särskilda fastighetsindelingsbestämmelser möjlighet till att genom ett förhållandevis enkelt förfarande tidigt i exploateringsprocessen debitera gatukostnader. Ett av de ursprungliga syftena med exploatörsbestämmelserna har därmed förfallit. 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 kvarstående syfte 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 och i övrigt låta prövningen om överlåtelse resp. upplåtelse av den ersättningsfria marken eller utrymmet helt inrymmas i det normala förfarandet vid markåtkomst enligt PBL eller enligt fastighetsbildningslagstiftningen förefaller omedelbart som en rationell och ändamålsenlig lösning.

Olika alternativ

En sådan särskild ersättningsregel i ExL kan uppenbarligen utformas på olika sätt. Som framgått av min genomgång 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. Jag ser fyra huvudalternativ vad gäller placeringen av ersättningsregeln.

1. I anslutning till 4 kap. 2 § ExL och reglerna om allmän kvartersmark varvid 4 kap. 3 a § ExL som en följd härav upphävs.
2. I anslutning till 4 kap. 3 § ExL och reglerna om allmän platsmark.
3. Såväl i anslutning till 4 kap. 2 § (vad gäller ersättningsfri upplåtelse av allmän kvartersmark) som i 4 kap. 3 a § ExL (vad gäller ersättningsfri upplåtelse av allmän plats).
4. En ny 4 kap. 1 a § ExL fristående från 4 kap. 2 § resp. 4 kap. 3 a § ExL.

Alternativ 1 och 2. Som kunnat konstateras i avsnittet 2.2 *Ersättningsregler i ExL* är det oklart i vad mån ersättning för allmän kvartersmark kan hänföras till influensregeln i 4 kap. 2 § ExL. Högsta domstolens praxis ger inte klart besked i den frågan. Å andra sidan är det svårt att finna något annat lagrum i ExL som passar in för den ersättningsprövning som ska göras enligt praxis. Att 4 kap. 2 § ExL är tillämplig i fråga om allmän kvartersmark är en bedömning som uppenbarligen också görs i doktrinen (se bil 2). Dessutom torde det förhålla sig så att om en regel om ersättningsfri överlåtelse eller upplåtelse av allmän kvartersmark införs i 4 kap. 2 § så medför det också att de fall där ersättning ska betalas för allmän kvartersmark kommer att hänföras till denna paragraf. Den i dag något oklara ersättningsgrunden för allmän kvartersmark bör sålunda inte hindra att alternativ 1 förordas.

Något som är mer besvärande vad gäller såväl alternativ 1 som 2 är, som framgått av avsnittet 2.2 *Ersättningsregler i ExL*, att olika ersättningsprinciper gäller för allmän kvartersmark och allmän plats. Såvida inte huvudregeln i 4 kap. 1 § ExL ska tillämpas och värdet vid pågående markanvändning ska ersättas innebär dagens tillämpning att allmän kvartersmark normalt ersätts enligt marknadsvärdet för enskild kvartersmark i den nya detaljplanen medan allmän plats ersätts med bortseende av ny detaljplan och normalt till ett betydligt lägre marknadsvärde. Dessutom tillkommer att beträffande allmän kvartersmark ska uppenbarligen inte något påslag om 25 procent enligt 4 kap. 1 § andra stycket ske vilket är fallet med ersättningen för allmän plats. En lagreglering enligt alternativ 1 kommer sålunda att medföra ändrade och sannolikt en väsentligt förhöjd ersättningsnivå för allmän plats. Det kan nämnas att före år 1948 ersattes allmän plats i detaljplan enligt då gällande praxis med utgångspunkt i värdet av omkringliggande kvartersmark för enskilt bebyggande. Sedermera efter ett antal avgöranden i Högsta domstolen lades praxis fast i enlighet med vad som 1987 infördes i 4 kap. 3 a § ExL. Alternativ 1 skulle sålunda i det här avseendet medföra en återgång till förhållandena före år 1948.

Alternativ 2 skulle i sin tur medföra att ersättningsnivån för allmän kvartersmark kommer att överensstämma med den ersättningsnivå som gäller allmän plats. I det fall 4 kap. 1 § första stycket ExL inte är tillämplig skulle det i många fall innebära en betydande sänkningen av ersättningen i förhållande till dagens praxis vad gäller allmän kvartersmark. I någon mån motverkas sänkningen av att, till följd av att prövningen ska enligt 4 kap. 3 a § ExL, ett påslag

ska ske om 25 procent enligt 4 kap. 1 § tredje stycket ExL. Här kan nämnas att förslag att likställa allmän kvartersmark och allmän plats i ersättningshänseende lämnades i departementspromemorian Ds Bo 1984:2 Expropriationsersättning men förslaget genomfördes inte. Som nämnts i avsnittet 2.2 *Ersättningsregler i ExL* medförde också en tillämpning av den år 2010 borttagna presumptionsregeln att ersättningsnivån för allmän kvartersmark i regel överensstämde med ersättningsnivån för allmän plats.

För att en bestämmelse om ersättningsfri upplåtelse ska kunna knytas till antingen 4 kap. 2 § eller 4 kap. 3 a § ExL krävs sålunda också att ersättningsreglerna för allmän kvartersmark och allmän plats samordnas så att samma ersättningsgrunder kommer att gälla. Eftersom det i båda fallen rör sig om mark som ska användas för allmänt ändamål och det handlar om att bestämma en ersättning för en planskada är det mycket som talar för ersättningsgrunderna också borde vara desamma. Det är också något märkligt att det saknas en tydlig ersättningsgrundande paragraf i fråga om ersättning för allmän kvartersmark.

Alternativ 3. Om det nu inte anses lämpligt att samordna ersättningsreglerna för mark för allmänt ändamål leder det till att bestämmelsen om ersättningsfri markåtkomst måste inordnas i såväl 4 kap. 2 § som 4 kap. 3 a § ExL. Då tillstöter nya problem. En lagregel i 4 kap. 2 § ExL eller 4 kap. 3 a § ExL synes kunna utformas på i vart fall två principiellt olika sätt. Det ena sättet är att man i fall av stor ”exploatörsnytta” föreskriver att ersättningen ska bestämmas utan bortseende, dvs. med beaktande, av den plan enligt vilken marken lades ut som allmän kvartersmark resp. allmän plats. En sådan lagregel hindrar emellertid inte att ersättning kommer att utgå för värdet av pågående användning dvs. en sådan användning som inte hindras av planen och som ersätts enligt huvudregeln i 4 kap.1 § första stycket ExL. Det innebär i så fall en viss avvikelse mot 6 kap. 5 § 2 st. PBL som ju anger en helt ersättningsfri markåtkomst. Enligt 6 kap. 5 § PBL ska även ske en avvägning mellan fastighetsägarens uppoffring och hans nytta. Den torde vara svårt att på ett enkelt och klarläggande sätt få in den avvägningen i en ny ersättningsregel som komplettering till befintliga regler i 4 kap. 2 § eller 4 kap. 3 a § ExL.

Det andra sättet är att föreskriva att ersättningen i fall av stor ”exploatörsnytta” ska bestämmas med beaktande av den nytta som detaljplanens genomförande medför för den som ska överlåta eller upplåta mark för allmänt ändamål. Det innebär att nytta som upp-

kommer avräknas mot den ersättning, beräknad enligt gängse regler, som annars skulle ha betalats. Det kan leda till antingen helt ersättningsfria upplåtelser eller en viss reducerad ersättning. Exempel på det senare fallet är om markområdet som avstås har högt värde och nyttan är mer begränsad. En sådan utformad regel synes medföra en nyttoavräkning som inte sker på ett "språngvist" sätt som 6 kap. 5 § PBL innebär och kan på så vis i och för sig framstå som mer rättvis. Regeln ger även möjlighet att ta hänsyn till fastighetsägarens uppoffring.

Sammanfattningsvis innebär de två redovisade sätten vissa avvikelser från det materiella innehållet i 6 kap. 5 § PBL och är båda säkerligen svåra att arbeta in i lagstiftningen och kommer dessutom att medföra tillämpningsproblem.

Alternativ 4. 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 kvartermark och allmän platsmark i fall av stor exploatörsnytta fristående från 4 kap. 2 § och 4 kap. 3 a § ExL. I 4 kap. 1 § ExL finns sålunda redan en regel om ersättningsfri upplåtelse av allmän väg i detaljplan. I de fall förutsättningarna, som de anges närmare i lagtexten, inte är uppfyllda för ersättningsfri markåtkomst ska de gängse reglerna om ersättning enligt 4 kap. 2 § ExL resp. 4 kap. 3 a § ExL gälla. Alternativ 4 innebär att det inte är nödvändigt att slå fast vad som är den rätta ersättningsgrunden för allmän kvartermark. Inte heller behöver det bli något bekymmer med att det är olika ersättningsprinciper som gäller för allmän plats och allmän kvartermark och att värdet vid pågående markanvändning skulle komma att ersättas. Inte heller behöver man riskera att ytterligare komplicera de redan gällande regler i 4 kap. 2 § ExL resp. 4 kap. 3 a § ExL.

Förslag

Alternativ 4 synes innebära den lämpligaste placeringen av en bestämmelse om ersättningsfri markåtkomst. Alternativet utesluter inte heller att andra lagstiftningsåtgärder som påtalats här och bedöms angelägna vidtas.

Ersättningsregeln bör utformas med 6 kap. 5 § andra stycket PBL som förebild. Den skälighetsprövning och den avvägning som ska ske bör på samma sätt som i 6 kap. 5 § andra stycket PBL framgå av lagtexten.

Att exploatören t.ex. efter antagandet av detaljplanen överlåter till annan den mark som han annars skulle 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 antagandet av detaljplanen leda till att ersättning ska betalas till vare sig till fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller servituthavaren (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 4 kap. 1 a § ExL. Följande utformning av lagtexten föreslås.

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 övrig.

Den bedömning som ska göras enligt första stycket påverkas inte av att mark eller annat utrymme överlåts 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.

Föreslaget innebär i övrigt i likhet med som redan gäller i dag enligt 6 kap. 5 § PBL att ersättning ska betalas bara om fastighetsägarens nytta av den allmänna plats eller allmänna kvartersmark 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 egendomsskydd (2 kap. 15 § regeringsformen) och Europakonventionens krav i fråga om respekt för egendom hänvisas till uttalande i regeringens proposition (2009/10:170 s. 251) En enklare plan och bygglag rörande 6 kap. 5 § PBL. Regeringen anför sålunda.

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 oskälig 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 anføres i propositionen beträffande 6 kap. 5 § PBL bör även den nu föreslagna regeln anses förenlig med grundlag 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 synes inte nödvändig i lagtexten. Befinns förutsättningarna för ersättningsfri överlåtelse eller upplåtelse inte 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 eller motsvarande bestämmelser i äldre lagstiftning. Se kommentaren till PBL¹¹ avseende 6 kap. 5 § PBL. Se även kommentaren till byggnadslagen¹² avseende 70 § och 113 § byggnadslagen i tillämpliga delar. Enligt bl.a. 6 kap. 31 § PBL resp. 6 kap. 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 innebär ifråga om den materiella prövningen enligt 6 kap. 5 § PBL är att länsstyrelsen inte längre som första instans ska göra den prövningen. Innebörden av förslaget i den delen är 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.

¹¹ Lars Uno Didón, Lars Magnusson, Stefan Molander, Camilla Adolfsson, Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, (version maj 2011 Zeteo).

¹² A.Bexeilius, A: Nordenstam, V. Körlof: Byggnadslagstiftningen, 5:e upplagan, Norstedts Gula Bibliotek 1970.

3.2 Exploatörsparaferna

Förslag

Den nya ersättningsbestämmelsen och det nya förfarandet leder till att bestämmelser i 6 kap. 3–12 §§ PBL i huvudsak blir onödiga och därför bör kunna upphävas.¹³ Övergångsbestämmelser av följande innehåll föreslås

1. Denna lag träder i kraft 201x-xx-xx.
2. Vid ikraftträdandet upphör övergångsbestämmelse 14 i SFS 2010:900 att gälla. I stället gäller punkterna 3–5.
3. 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.
4. 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.
5. 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 3 och 4 upphör att gälla, förlängs skyldigheten till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

Berörda paragrafer kommenteras nedan med utgångspunkt i det lagförslag som Lantmäteriet lämnat i sin rapport och det förslag om ny ersättningsregel som lämnas i föregående avsnitt.

6 kap. 3§

Den som äger mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för en allmän plats är skyldig att utan ersättning upplåta marken eller utrymmet till huvudmannen för den allmänna platsen, om

¹³ I 6 kap. 5 § andra stycket PBL ges möjlighet för länsstyrelsen att besluta om skyldighet för exploatör att stå för kostnader för vissa anläggningar. Den skyldigheten kan inte ersättas av ersättningsbestämmelse. Det har inte ingått i mitt uppdrag att utreda frågan. Enligt uppgift kommer Genomförandeutredningen lämna ett förslag att bestämmelsen ska upphävas. Jag utgår från i mitt förslag att så kommer att ske.

1. någon annan än kommunen ska vara huvudman för platsen, och
2. länsstyrelsen innan planen antogs har beslutat att marken eller utrymmet ska upplåtas till huvudmannen utan ersättning.

6 kap. 4 §

Den som äger mark eller annat utrymme är skyldig att utan ersättning överlåta marken eller utrymmet till kommunen, om

1. marken eller utrymmet enligt detaljplanen ska användas för en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för eller för en allmän byggnad, och
2. länsstyrelsen innan planen antogs har beslutat att marken eller utrymmet ska avstås till kommunen utan ersättning.

6 kap. 5 §

Länsstyrelsen ska pröva en fråga om skyldighet att utan ersättning upplåta eller överlåta mark eller annat utrymme enligt 3 eller 4 §, om kommunen ansöker om det.

Länsstyrelsen får besluta att ägaren utan ersättning ska upplåta eller överlåta marken eller utrymmet 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.

Bestämmelser om när ett beslut enligt andra stycket upphör att gälla finns i 5 a och 5 b §§.

Kommentar: Den ersättningsfria överlåtelsen eller upplåtelsen ska enligt förslaget hanteras inom ramen för det normala markåtkomstförfarandet dvs. antingen via inlösen enligt PBL eller via fastighetsreglering eller upplåtelse enligt anläggningslagen och grundas på den särskilda ersättningsbestämmelse som nu föreslås i ExL. Därmed finns inte behov av regler om skyldighet att upplåta eller överlåta marken eller prövning av sådan skyldighet. 6 kap. 3–5 §§ PBL kan därför upphävas.

6 kap. 5 a §

Länsstyrelsens beslut enligt 5 § om skyldighet att utan ersättning upplåta mark eller annat utrymme enligt 3 § upphör att gälla den dag som

1. en rätt att ta marken eller utrymmet i anspråk enligt anläggningslagen (1973:1149) eller genom inlösen enligt 14 kap. 15 § vinner laga kraft,

2. ett beslut om att under genomförandetiden ändra eller upphäva detaljplanen vinner laga kraft, eller

3. planens genomförandetid går ut. Om en förrättning enligt anläggningslagen eller ett mål om inlösen enligt 14 kap. 15 § pågår när planens genomförandetid går ut, förlängs beslutets giltighetstid till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

6 kap. 5 b §

Länsstyrelsens beslut enligt 5 § om skyldighet att utan ersättning överlåta mark eller annat utrymme enligt 4 § upphör att gälla den dag som

1. äganderätten till marken eller utrymmet övergår till kommunen,

2. ett beslut om att under genomförandetiden ändra eller upphäva detaljplanen vinner laga kraft, eller

3. planens genomförandetid går ut. Om en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller ett mål om inlösen enligt 6 kap. 13 § eller 14 kap. 14 § pågår när planens genomförandetid går ut, förlängs beslutets giltighetstid till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

Kommentar: Något behov av att tidsbegränsa skyldigheten att upplåta eller överlåta av mark utan ersättning bedöms inte föreligga med det nya förslaget. Om marken eller utrymmet överlåtits eller upplåtits via inlösen eller vid förrättning till kommunen eller annan huvudman behöver inte den ersättningsfria överlåtelsen eller upplåtelse åberopas ånyo. Den prövning som ska ske enligt den nya ersättningsregeln ska vidare ske med utgångspunkt i den gällande detaljplanen. Om detaljplanen ändras eller upphävs föreligger därför nya förutsättningar för prövningen. Om detaljplanens genomförandetid gått ut ska detta också beaktas. Det torde normalt innebära att en ersättningsfri överlåtelse eller upplåtelse inte är skälig. Kan det i samband med att markåtkomsten genomförs konstateras

att fastighetsägare uppenbarligen kommer att få genomföra detaljplanen trots att genomförandetiden gått ut så bör emellertid det förhållande påverka prövningen. Enligt den föreslagna lagtexten är det ju fråga om att göra en avvägning mellan fastighetsägarens nytta och uppoffring.

Om förrättning eller inlösen pågår när genomförandetiden går ut ska vid prövning enligt den föreslagna ersättningsregeln beaktas om det ändå föreligger möjligheter att genomföra planerna.

Reglerna om tidsbegränsad skyldighet enligt Lantmäteriets förslag i 6 kap. 5 a och 5 b §§ PBL kan därmed undvaras.

6 kap. 6 §

När en fråga om prövning enligt 5 § har väckts, ska kommunen genast vidta de åtgärder som behövs för att en anteckning om det ska bli införd i fastighetsregistrets allmänna del.

Om ett beslut enligt 5 § meddelas ska detta införas i fastighetsregistrets allmänna del. När prövningen enligt 5 § har avgjorts och vunnit laga kraft, ska länsstyrelsen snarast skicka en underrättelse om beslutet till den som enligt 7 § andra stycket ansvarar för uppgifterna i fastighetsregistrets allmänna del.

Kommentar: Frågan om markåtkomsten ska ske utan ersättning kommer enligt förslaget normalt inte att avgöras förrän i samband med att förrättningen eller inlösenmålen avslutas och tidpunkten för markåtkomstens fullbordan är nära förestående. En redovisning av ett beslut i enlighet med andra stycket i paragrafen framstår därmed som föga meningsfull.

Däremot kan man möjligen tänka sig en ordning enligt principerna i första stycket dvs. att kommunen i samband med detaljplanens antagande och på grundval av vad som framkommit vid planärendets beredning väcker en fråga för anteckning i fastighetsregistret om ersättningsfri markåtkomst. En sådan ordning skulle vara av viss mening men naturligtvis också medföra behov av administrativa åtgärder.

Det kan också anföras att frågan om ersättningsfri markåtkomst bör hanteras i detaljplaneärendet och komma till uttryck i planhandlingarna och därigenom få viss publicitet. Dessutom förekommer det i andra närliggande fall att frågan om ersättning ska

utgå eller inte är en helt öppen fråga tills saken prövas och utan att detta föranleder någon registreringsåtgärd. Som exempel kan nämnas ersättning för områdesskydd eller miljöskada enligt miljöbalken eller ersättning för rivningsförbud i PBL. Frågan om ersättning är i princip beroende av att vissa tämligen obestämt angivna kvalifikationsgränser för skadans storlek uppnås. Mot den bakgrunden är det mitt förslag att någon registrering enligt 6 kap. 6 § PBL inte ska ske. Paragrafen kan därmed upphävas.

6 kap.7 §

Den bedömning som ska göras enligt 5 § andra stycket påverkas inte av att mark eller annat utrymme överläts efter det att ärendet om anteckning i fastighetsregistret har anmälts hos den som ska föra in anteckningen i registret eller, om det är kommunen som ska föra in anteckningen i registret, efter att anteckningen har förts in i registret.

Bestämmelser om vem som ska föra in uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del finns i 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Kommentar: Lagförslaget innehåller en regel om att prövningen om överlåtelse och upplåtelse utan ersättning inte ska påverkas av överlåtelser som sker efter planantagandet. Bestämmelsen kan därmed upphävas

6 kap. 8 §

Om länsstyrelsen beslutar att en ägare utan ersättning ska upplåta eller överlåta mark eller annat utrymme enligt 3 eller 4 §, ska länsstyrelsen i beslutet ange markens eller utrymmets läge och gränser.

Om kommunen har begärt det och i den mån det är skäligt, får länsstyrelsen i beslutet också bestämma att ägaren ska bekosta anläggande av gator och vägar samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp.

Kommentar: Den ersättningsfria överlåtelsen eller upplåtelsen ska enligt förslaget hanteras inom ramen för ett normalt markåtkomstförfarande dvs. antingen via inlösen enligt PBL eller via fastighetsreglering eller upplåtelse enligt anläggningslagen och grundas på

den särskilda ersättningsbestämmelse som nu föreslås i ExL. Därmed finns inte behov av att särskilt ange marken eller utrymmets omfattning. Första stycket kan därmed upphävas

Regeln i andra stycket om exploatörens bekostande av vissa anläggningar ersätts naturligtvis inte av föreslagna ersättningsbestämmelser. Däremot kan det föreligga skäl att ändå upphäva bestämmelsen med hänvisning till att nya regler om utgiftsuttag för de ifrågavarande anläggningarna som också medger att avgiftsuttagen kan ske tidigt i exploateringsprocessen.

6 kap. 9 §

Som en upplåtelse eller överlåtelse enligt 3 eller 4 § räknas även

- 1. inlösen enligt 6 kap. 13 § eller 14 kap. 14–15 §§,*
- 2. fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), och*
- 3. upplåtelse eller inlösen enligt anläggningslagen (1973:1149).*

Kommentar: Bestämmelsen behöver inte införas. Genom hänvisningar i PBL, FBL och anläggningslagen till 4 kap. ExL i fråga om tillämpliga ersättningsregler så är det klarlagt att dessa ska tillämpas såväl vid överlåtelse som upplåtelse enligt de angivna lagarna.

6 kap. 10 §

Den som är skyldig att utan ersättning överlåta mark eller annat utrymme enligt 4 § ska frigöra marken eller utrymmet från inteckningar och andra särskilda rätter. Om detta inte kan ske, ska den som överlåter marken eller utrymmet ersätta kommunen för den skada som därigenom uppkommer.

Kommentar: Överlåtelse av mark eller utrymme förutsätts enligt förslaget att ske enligt ett normalt markåtkomstförfarande dvs. i det fall som åsyftas i förevarande paragraf via inlösen enligt PBL eller via fastighetsreglering. Det innebär bl.a. att den överlåtna marken eller utrymmet normalt kommer att vara fri från inteckningar och det finns förfaranderegler som möjliggör att marken

eller utrymmet normalt kan frigöras även från rättigheter.¹⁴ För de undantagsfall en fullständig frigörelse från in-teckningar och rättigheter inte kan ske saknas det regler i PBL och FBL som lägger ett ekonomiskt ansvar på den som ska överlåta marken. Det talar för att regeln i 6 kap. 10 § PBL ska behållas. Å andra sidan kan anföras att det saknas tillräckliga skäl att ha en särregel i detta avseende för sådan allmän platsmark och allmän kvartersmark som ska överlåtas utan ersättning. Mitt förslag är att bestämmelsen upphävs.

6 kap. 11 §

Det som gäller i fråga om ägare enligt 3–10 §§ gäller också exploaterings-samfälligheter enligt lagen (1987:11) om exploateringsamverkan.

Kommentar: Bestämmelsen upphör att gälla den 1 juli 2012 (Prop. 2011/12:54).

6 kap. 12 §

En rätt att använda mark eller annat utrymme som har upplåtits efter det att detaljplanen antogs

- 1. undanträngs när marken eller utrymmet upplåts enligt 3 §, eller*
- 2. upphör att gälla när marken eller utrymmet överlåts enligt 4 §.*

Rättighetshavaren har inte rätt till någon ersättning av huvudman-nen till följd av att rättigheten undanträngs, upphör eller upphävs.

Kommentar: Den ersättningsfria överlåtelsen eller upplåtelsen ska enligt förslaget hanteras inom ramen för ett normalt mark-åtkomstförfarande dvs. antingen via inlösen enligt PBL eller via fastighetsreglering enligt FBL eller upplåtelse enligt anläggnings-lagen. Dessa lagar innehåller regler som innebär att rättigheter som konkurrerar med plangenomförandet kan upphävas, undanträngas eller i övrigt bringas att upphöra. Bestämmelserna i första stycket kan därmed upphävas.

¹⁴ Enligt 1 kap. 3 § tredje stycket ExL gäller att vägrätt och vissa rättigheter tillhöriga staten kvarstår efter en inlösen. Enligt samma paragraf fjärde stycket kvarstår fodringar med förmånsrätt enligt 6 kap. 1 § förmånsrättslagen efter en inlösen. Även vid en fastighets-reglering kan förhållandena vara sådana att rättigheter undantagsvis måste kvarstå se t.ex. 5 kap. 34 § FBL i fråga om officialnyttjanderätter och 7 kap. 9 § FBL ang. servitut som till-kommit enligt andra lagar än FBL.

Den föreslagna ersättningsregeln innehåller en bestämmelse om att rättighetshavare vars rätt upplåtits efter planantagandet inte har rätt till ersättning. Bestämmelsen behövs därför inte.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft 201x-xx-xx.

2. Vid ikraftträdandet upphör övergångsbestämmelse 14 i SFS 2010:900 att gälla. I stället gäller punkterna 3–6.

3. Förordnanden som avses i 17 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att upplåta mark ska i ett år efter lagens ikraftträdande gälla som en skyldighet enligt 6 kap. 3 §. Därefter upphör skyldigheten att gälla. Om en förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149) eller ett mål om inlösen enligt 14 kap. 15 § eller motsvarande äldre bestämmelser pågår när ett år har gått efter lagens ikraftträdande, förlängs skyldigheten till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

4. Förordnanden som avses i 17 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att avstå mark ska i ett år efter lagens ikraftträdande gälla som en skyldighet enligt 6 kap. 4 §. Därefter upphör skyldigheten att gälla. Om en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller ett mål om inlösen enligt 6 kap. 13 § eller 14 kap. 14 § eller motsvarande äldre bestämmelser pågår när ett år har gått efter lagens ikraftträdande, förlängs skyldigheten till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

5. Förordnanden enligt 6 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att upplåta mark ska gälla som en skyldighet enligt 6 kap. 3 §. Skyldigheten upphör att gälla enligt bestämmelserna i 6 kap. 5 a §. Skyldigheten ska dock gälla minst i ett år efter lagens ikraftträdande.

6. Förordnanden enligt 6 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att avstå mark ska gälla som en skyldighet enligt 6 kap. 4 §. Skyldigheten upphör att gälla enligt bestämmelserna i 6 kap. 5 a §. Skyldigheten ska dock gälla minst i ett år efter lagens ikraftträdande.

Kommentar: Reglerna i 6 kap. 3–12 §§ PBL föreslås ersättas med den nya regeln i ExL. Vid samma tidpunkt som den nya regeln ska börja gälla ska de berörda reglerna i 6 kap. 3–12 §§ PBL upphöra.

Övergångsbestämmelse 14 i SFS 2010:90 ska upphöra att gälla vid ikraftträdandet. I stället ska nya övergångsregler införas. Jag ansluter mig till Lantmäteriets förslag om att exploatörsbeslut som gäller inom detalplaner utan genomförandetid bör gälla i ett år efter det att exploatörsparagraferna upphävts. För detaljplaner där genomförandetid fortfarande löper ska exploatörsbeslutet gälla tills genomförandetiden går ut dock i minst ett år efter att exploatörsparagrafen upphävts. Om förrättning eller inlösenmål pågår när exploatörsbeslutet upphör bör gälla att beslutets giltighet förlängs till förrättningen eller målet avgjorts.

Övergångsbestämmelserna föreslås ge följande utformning

1. Denna lag träder i kraft 201x-xx-xx.
2. Vid ikraftträdandet upphör övergångsbestämmelse 14 i SFS 2010:900 att gälla. I stället gäller punkterna 3–5.
3. 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.
4. 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.
5. 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 3 och 4 upphör att gälla, förlängs skyldigheten till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

4. Övrigt

I samband med mitt utredningsuppdrag har jag noterat vissa onöjaktigheter och inkonsekvenser i fråga om ersättningsreglerna vid plangenomförandet och som borde åtgärdas eller utredas vidare. Underhand har jag ombetts att redovisa även detta i min utredning.

1. Ersättning för mark som avsatts för allmänt ändamål bör bestämmas enligt enhetliga principer. Problemet gäller de fall där

ersättningen ska kompensera för den värdeminskning som detaljplanen inneburit och där 4 kap. 1 § första stycket ExL *inte* ska tillämpas. Som framkommit i min utredning ersätts allmän platsmark i dessa fall enligt en särskild ersättningsregel – 4 kap. 3 a § – ExL där praxis är förhållandevis klar. Vad som gäller i fråga om ersättningen för mark för allmän byggnad och allmänna anläggningar (x, u, z m.fl. – områden) är mer diffust. Vilken grund i lagen som reglerar ersättningen är oklar. Uteslutningsvis kan ersättningsprövningen möjligen hänföras till 4 kap. 2 § ExL. Det medför i sin tur att för mark som i detaljplan ska tillgodose olika allmänna ändamål kommer olika ersättningsnivåer samt olika principer för det påslag om 25 procent som ska ske i vissa fall att gälla. Eftersom det är fråga om samma typ av markanvändning är det logiskt att ersättningen bestäms enligt samma grunder. En ökad tydlighet skulle minska risken för rättsförluster och ge möjlighet för bl.a. fastighetsägare att bedöma en detaljplans ekonomiska konsekvenser.

2. Den ersättningsfria upplåtelsen i exploatörsparagraferna har inte innefattat mark som avsatts för allmänna anläggningar (s.k. x, u, z m.fl. – områden) inom enskild kvartersmark i detaljplan. Frågan är om inte även sådan mark bör innefattas i den ersättningsregel som nu förslås. Anledning synes saknas att i det här avseendet göra skillnad på mark för olika allmännyttiga verksamheter.
3. Mark som i detaljplan avsatts för gemensam trafikanläggning (s.k. g-område) för flera fastigheter ersätts enligt ExLs regler om marken inlöses enligt 14 kap. 18 § PBL. Även om marken tas i anspråk enligt 12 § anläggningslagen, vilket är det normala markåtkomstförfarandet, ersätts marken enligt ExLs regler. Ersättningen kommer i båda fallen att bestämmas enligt den praxis – NJA 1956 s. 603 – som är styrande för ersättning när det gäller mark som ska ingå i en fastighet för bebyggelse enligt gällande detaljplan. Det innebär att ersättningen för sådan mark kommer att bestämmas enligt samma principer som gäller för den mark, t.ex. inom samma bostadskvarter, som enligt en fastighetsreglering ska ingå i en nybildad fastighet. Ersättningsnivån kommer därför normalt att överstiga den ersättningsnivå som är aktuell för mark eller utrymme för allmänna anläggningarna (s.k. x, u, z m.fl. – områden) som t.ex. kan vara belägna inom samma bostadskvarter (se bl.a. SOU 2005:77 s. 556). Med

hänsyn till att ett g-område ska tillgodose de enskilda fastighetsägarnas behov och inte ett allmänt behov framstår enligt min mening den berörda skillnaden som befogad.

Om ett markområde betecknats med såväl g som t.ex. z (allmän körtrafik) är det oklart vad som gäller i fråga om hur ersättningen ska bestämmas. Något vägledande avgörande synes inte föreligga. Enligt min mening talar mycket för att ersättningen bör bestämmas utifrån den användning som ger det högsta värdet, dvs. normalt som ett g-område. Om man vill säkerställa en annan tillämpning bör lagstiftning övervägas.

På ersättningen för ett g-område som bestäms enligt anläggningslagen eller PBL ska dock normalt ett påslag ske med 25 procent enligt 4 kap. 1 § andra stycket ExL. Detta är inte fallet vad gäller den ersättningen för mark som överförs via fastighetsreglering för att bilda en bostadsfastighet enligt detaljplan. Det är inte en tillfredställande ordning. En lösning på problemet är att en hänvisning i fråga om ersättning enligt 14 kap. 18 § PBL för gemensam trafikanläggning görs i PBL till 5 kap. 10 a § tredje stycket FBL. Vidare bör mark för gemensam trafikanläggning undantas i 5 kap. 10 a § andra stycket FBL.

4. Enligt 4 kap. 2 § ExL utgår under vissa förutsättningar ersättning för immissionskador och planskador orsakade av expropriationsföretaget. Ersättningen enligt bestämmelsen utgår endast för förlorat marknadsvärde. Det är uppenbart att expropriationsföretaget även i övrigt kan medföra ekonomiska skador dvs. skador som enligt 4 kap. 1 § första stycket ExL ersätts som annan ersättning. Det är svårt att förstå varför sådana skador är undantagna. Den ersättningsberättigade riskera med gällande ordning att få delta i två ersättningsprocesser, dels enligt ExL för marknadsvärdeförlusten och dels enligt miljöbalken för den övriga skada som expropriationsföretaget orsakat. Möjlighet till ersättning för sådana skador orsakade av expropriationsföretaget bör sålunda införas i ExL. Därmed uppnås också en enhetlig reglering i fråga om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. miljöbalken. Enligt 32 kap. miljöbalken ersätts all ekonomisk skada utan begränsningar till endast en marknadsvärdeförlust.

Vidare gäller för ersättning enligt 4 kap. 2 § ExL att någon förhöjning av ersättningen för förlorat marknadsvärde inte ska ske med 25 procent vilket är fallet i fråga om sådan ersättning enligt 4 kap. 1 § ExL. Motivet är att inte heller för immissions-

skador enligt 32 kap. miljöbalken sker något påslag om skadan avser ett förlorat marknadsvärde. I 4 kap. 2 § ExL regleras som framgått även vissa planskador vilka däremot aldrig torde kunna bli föremål för miljöskadeprövning enligt 32 kap. miljöbalken. Det finns alltså anledning att även i detta avseende förbättra lagstiftningen.

Enligt uppdrag

Anders Dahlsjö

Gatukostnadstaxa – en konsekvensanalys

Mattias Frithiof och Tore Englén
WSP Analys & Strategi

Inledning

En statlig utredning har tillsatts för att se över plan- och byggnads- lagstiftningens regler om genomförande av detaljplaner. En av de aspekter som utredningen särskilt ska beakta och belysa är frågan om gatukostnadsersättningar. Utredningen överväger nu alternativa modeller för hur sådan ersättning ska kunna tas ut.

Denna rapport syftar till att konsekvensbeskriva den alternativa modell som utredningen föreslår. I första hand belyses incitaments- effekterna avseende nyproduktion av bostäder samt konsekven- serna för ägare till befintliga fastigheter. Även mer allmänna effekter och konsekvenser för kommuner, exploatörer och fastig- hetsägare diskuteras.

Då utredningens förslag är införandet av en taxebaserad gatu- kostnadsersättning har viktig input kunnat hämtas från det så kallade Västeråsförsöket, det vill säga det begränsade fullskale- försök som gjordes för att operativt pröva förslagen i 1977 års Gatukostnadsutredning (SOU 1977:65). Ett taxesystem liknande det som prövades inom ramen för Västeråsförsöket utformas och appliceras på tre svenska typkommuner. Utfallet från dessa beräk- ningar kompletteras med ett antal intervjuer med centrala befatt- ningshavare hos de aktuella kommunerna samt ledande marknads- aktörer på den lokala bygg- och bostadsmarknaden.

Konsekvenser av nuvarande system för gatukostnadsuttag – en analysram

Gatukostnader – nuläget

Enligt PBL har en kommun rätt att inom detaljplanelagt område ta ut en avgift från fastighetsägarna för att täcka kostnader för att anlägga eller förbättra gator eller andra allmänna platser. Ersättning

får endast tas ut för anläggnings- och förbättringskostnader, det vill säga drift och underhållskostnader får inte ligga till grund för avgiften. Kostnaderna ska vidare fördelas mellan fastighetsägarna på ett skäligt och rättvist sätt.

Kommunens uttag av gatukostnadsersättning kan antingen baseras på faktiska kostnader eller erfarenhetsbaserade kostnader. Görs uttaget enligt förstnämnda principen fordras av lätt insedda skäl att beslut om fastställande av avgiften, en så kallad gatukostnadsutredning, görs efter det att den allmänna anläggningen är färdigställd.

Det finns två alternativa förfaranden för en kommun att fördela kostnader för anläggande eller förbättring av allmän plats. Antingen görs fördelningen på grundval av kostnaden för den gatudel som ligger framför fastigheten (uttag för gatudel) eller så görs fördelning inom ett fastställt fördelningsområde (områdesvis fördelning). Den sistnämnda fördelningsprincipen är enligt förarbetena till PBL att betrakta som huvudmetod.

Vid större nybyggnadsprojekt är det vanligt att ersättningen till kommunen för investeringar i allmänna platser regleras inom ramen för ett exploateringsavtal istället för att fastställas via en gatukostnadsutredning.

Konsekvenser för ägare av befintliga fastigheter

Även om uttag av gatukostnader i de flesta fall aktualiseras av nybyggnation så är det vanligt att kommunen även ålägger ägare av befintliga fastigheter att betala ersättning för investeringar som gjorts i gator och andra allmänna platser.

En tidigare studie som WSP Analys & Strategi gjort på uppdrag av Villaägarnas Riksförbund visar att de flesta kommuner motiverar sitt uttag av gatukostnader från enskilda fastighetsägare med att en förbättrad gatustandard kan antas påverka fastighetens värde positivt.¹ Gatukostnadsersättningen kan alltså i dessa fall ses som ett sätt att internalisera de externa effekter som kommunens investering genererar.

Den aktuella studien visar emellertid att kommunens uttag av gatukostnadsersättning generellt åtnjuter svag legitimitet hos medborgarna. En vanlig uppfattning bland fastighetsägare som ålagts att betala ersättning till kommunen är att de tvingas betala för

¹ *Gatukostnader – Svenska kommuners tillämpning*, Villaägarnas riksförbund, 2011.

något det inte behöver eller vill ha. Studien illustrerar vidare att de ekonomiska konsekvenserna för enskilda fastighetsägare kan vara mycket långtgående. Genom en enkätstudie konstateras att 12 kommuner, de flesta belägna i storstadsregionerna, sedan år 2000 tagit ut gatukostnader över 100 000 kronor från en enskild fastighetsägare. Vidare identifieras tre kommuner som under perioden 2007 till första halvan av 2011 tagit ut gatukostnader överstigande 250 000 kronor per fastighet. De fördjupande fallstudier som kompletterar enkäten visar därtill att kommuner i vissa fall ålagt enskilda fastighetsägare att betala miljonbelopp i gatukostnadsersättning.

En trolig orsak till att gatukostnadsersättningar generellt har svagt stöd bland kommuninvånare är att systemet i många kommuner präglas av betydande godtycklighet. I ovan refererade studie konstateras att det ofta saknas konkreta riktlinjer när det gäller vad som är en skälig nivå på ersättning och att avgifterna ofta varierar stort mellan olika kommuner. Sammantaget ger detta sannolikt bilden av ett system som utifrån den enskilde fastighetsägarens perspektiv är rättsosäkert och oförutsägbart.

I studien till Villaägarna framkommer att omkring 17 procent av kommunerna tar ut gatukostnader, vilket är relativt liten andel sett till hur många kommuner som de facto har marknadsförutsättningar för en mer omfattande nyproduktion (se nästa avsnitt). En rimlig slutsats är systemets svaga stöd bland ägare till befintliga fastighetsägare har bidragit till att vissa kommuner avstår helt från ta ut gatukostnader, det vill säga även för nytillkommande fastigheter.

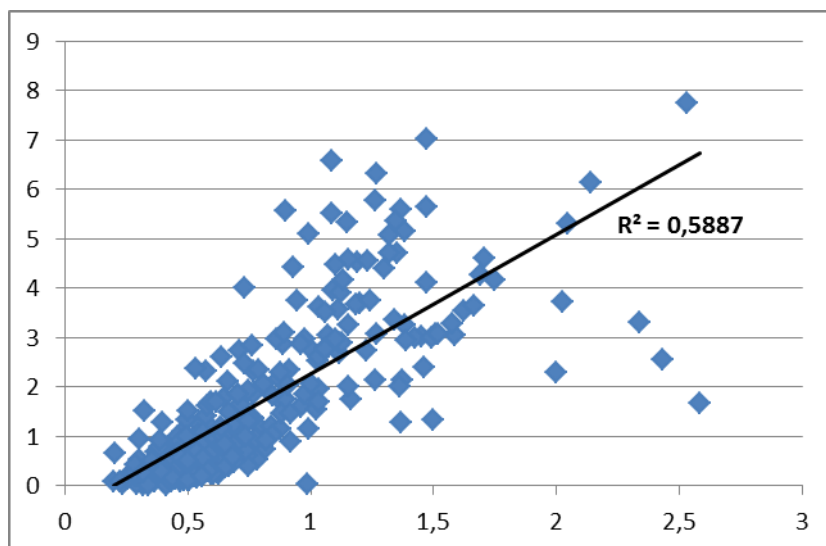
Byggherrarnas incitament

Ett vanligt mått på de företagsekonomiska drivkrafterna för nyproduktion av bostäder är Tobins Q. Måttet är uppkallat efter den brittiske nationalekonomen och nobelpristagaren James Tobin och utvecklades ursprungligen för kapitalmarknadsanalys, men fann snabbt även viktig tillämpning vid analys av bostadsmarknaden.

Tobins Q är kvoten mellan kostnaden för att bygga en ny bostad och kostnaden för en jämförbar befintlig bostad. För att en nyinvestering ska komma till stånd krävs, i teoretisk mening, att Tobins Q överstiger 1. Tobins Q är alltså i den meningen ett lönsamhetsmått.

Eftersom Tobins Q är en funktion av efterfrågan (priser) och produktionskostnader är måttet starkt korrelerat med den faktiska nyproduktionen av bostäder som sker i ett område, vilket visas i figur 5 nedan. Samspelet mellan Tobins Q och nybyggnadsvolymer framträder tydligt. Omkring 60 procent av variationen i bostadsbyggande mellan Sveriges kommuner kan förklaras av nivån på Tobins Q.

Figur 1 Samband mellan Tobins Q och bostadsbyggandet i Sveriges kommuner. Genomsnitt för perioden 2000–2010. Bostadsbyggande per 1 000 invånare och år



Källa: WSP:s bearbetning av data från Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF), Uppsala universitet samt data från SCB.

Kommunernas tillämpning av reglerna kring gatukostnadsersättning påverkar Tobins Q via förändringar i produktionskostnaden. Effekten är intuitivt lättbegriplig. Om en kommun istället för att ta gatukostnadsersättning skattefinansierar de allmänna anläggningar som krävs vid nyexploatering så kommer, allt annat lika, produktionskostnaderna bli lägre för byggherrarna. Det innebär att lönsamheten i nyproduktionen blir högre, vilket därmed ökar byggandet.² Självfallet gäller också det omvända, det

² Antalet kommuner som helt och hållet skattefinansierar anläggning av allmänna platser torde vara mycket litet. Resonemanget är därför snarare av teoretiskt än praktiskt intresse.

vill säga ju större kostnader som läggs på byggherrarna, desto lägre byggande.

Systemet för gatukostnadsersättning kan också ha en mer indirekt effekt på bostadsbyggande. I det här sammanhanget är det viktigt att påpeka att Tobins Q inte bara är en lönsamhetsindikator, utan också ett jämviktsmått. Om Tobins Q varaktigt ligger väsentligen över 1, det vill säga om det byggts lite trots höga priser, är det ett uttryck för utbudsbegränsningar av olika slag. Några vanliga förklaringar till att den faktiska jämvikten på lokala marknader motsvaras av Tobins Q-värden betydligt över 1 är följande:

- Bristande konkurrens i byggbranschen som gett upphov till låg produktivitet utveckling och höga vinstnivåer.
- Trögheter i den kommunala planeringen som gör att antalet byggrätter som kommer ut på marknaden är för litet i förhållande till efterfrågan på byggbar mark.
- En reglerad hyresmarknad som på grund av låga avkastningsnivåer har svårt att locka till sig riskvilligt kapital i allt hårdare global konkurrens med andra branscher.
- Brist på byggbar mark
- En oförutsägbar kommunal beslutsprocess som höjer riskpremierna, vilket ger ett lägre byggande för varje given nivå efterfrågan.

I den sista punkten åsyftas kanske framför allt osäkerheter koppade till detaljplaneprocessen, men även kommunens hantering av kostnader för allmänna anläggning vid nyexploatering är en viktig del i den totala projektrisken för en exploatör. Osäkerheten kan dels bero på att den inom en kommun saknas långsiktiga och stabila villkor vad avser hållningen till gatukostnadsersättningar, dels på att det mellan kommuner kan finnas betydande variationer i hur man definierar och reglerar de privata exploatörernas ansvar för allmänna tillgångar.

Enligt basal investeringsteori kan avkastningskravet i ett exploateringsprojekt uttryckas på följande sätt:

$$\text{Avkastningskrav} = f(\text{riskfri ränta}, \text{marknadsrisk}, \text{projektrisk})$$

Marknadsrisken är förknippad med utvecklingen på hela den lokala eller regionala bostadsmarknaden medan projektrisken är begrän-

sad till osäkerhetsfaktorer som ligger i en specifik exploatering. Den riskfria räntan är, som namnet antyder, den ränta man kan få på alternativa placeringar som är förknippade med försumbar risk, till exempel statsobligationer.

Om det råder osäkerhet kring hur en kommun kommer att fördela det finansiella ansvaret för iordningsställande av allmänna anläggningar ökar projektrisken. Det leder i sin tur till att avkastningskravet höjs med följd att det för varje given nivå på den totala betalningsviljan för nya bostäder kommer att byggas mindre.

En ökad projektrisk kan antas vara särskilt hämmande för mindre aktörer som i regel inte kan mäta sig med de större byggherrarna vad avser tillgång på riskvilligt kapital. Långsiktigt kan därför osäkerheter kring kommunerna principer för gatukostnadsersättningar bidra till att försämra konkurrensen i byggbranschen genom att försvåra för mindre företag att etablera sig på marknaden.

Kommunernas incitament

Studerar man hur Tobins Q har utvecklats över tid är det tydligt att byggandet i vissa delar av Sverige hämmas av betydande utbudsbegränsningar. Genomsnittet för landets samtliga kommuner har sedan början av 1980-talet visserligen legat relativt stabilt kring en nivå på 0,8. Men som framgår av figur 1 nedan så döljer genomsnittet betydande regionala skillnader. Sedan övergången till en låginflationsekonomi i början av 1990-talet och de därmed kraftigt sjunkande realräntorna så har antalet kommuner med Tobins Q överstigande 1 ökat kraftigt, från 13 år 1993 till 93 år 2010. I omkring 10 procent av kommunerna, de flesta belägna i och omkring storstäderna, ligger Tobins Q över 1,5. I elva kommuner, varav sju återfinns i Stockholms län, var Tobins Q år 2010 över 2, det vill säga priserna var mer än dubbelt så höga som kostnaderna för att bygga nytt.

Det finns alltså en rad kommuner, framför allt i de snabbväxande storstadsregionerna, där det trots mycket goda marknadsförutsättningar byggs relativt lite. I dessa kommuner råder det således betydande utbudsbegränsningar. Ovan har vi listat en rad tänkbara förklaringar till varför ett långsiktigt jämviktsläge på bostadsmarknaden kan vara förknippat med så betydande diskrepanser mellan priser och produktionskostnader. Några av dessa förklaringar är tydligt kopplade till kommunerna och den sär-

ställning de har i plan- och byggprocessen. Kommunerna kan med sitt planmonopol och stora egna markinnehav i väldigt hög utsträckning styra utbudet av nyproducerade bostäder.

Studier av svenska förhållanden visar att kommunernas fysiska planering i de flesta fall är rationell ur ett lokalt perspektiv, men samtidigt ofta ineffektiv ur ett regionalt och nationellt.³ Att vissa storstadskommuner inte tar fram byggrätter i den takt som efterfrågan ökar kan självfallet bero sådana faktorer som kommunen inte direkta själva råder över, till exempel brist på byggmark och/eller kapacitetsbrister i transportinfrastrukturen i pendlingsstråken in mot regioncentrum.

Det kommunala utjämningsystemet har också pekats ut som en faktor som kan minska kommunernas incitament att planera för fler bostäder. Men som konstateras ibland annat Kalbro, Lind och Lundström (2009) är det svårt att se någon direkt konflikt mellan skatteutjämnings och byggandet, eftersom systemet automatiskt kompenserar kommunerna för de ökade kostnader som kan uppstå vid inflyttning (fler skolor och förskolor m.m).

Men det finns möjligen också andra, mer intrikata förklaringar till att kommunens nyttokalkyl vad avser nyproduktion kan skilja sig från den regionala. I socioekonomiskt starka kommuner kan drivkrafterna att planera för ökat byggande vara svaga eftersom fler bostäder dels kan inverka negativt på fastighetspriserna, dels innebära en inflyttning av hushåll med lägre inkomster. Det kan sammantaget leda till kommunerna förlorar i status och att det uppstår ett behov av att höja kommunalskatten.

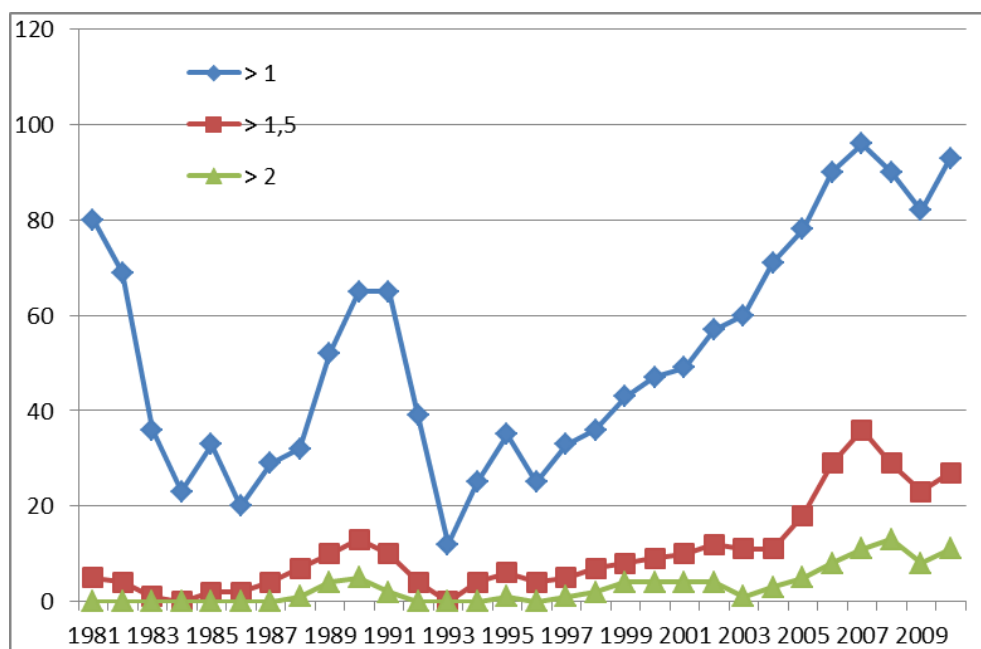
De nuvarande bestämmelserna kring gatukostnadsersättning uppfattas av många kommuner även medföra en betydande administrativ börda. Att istället söka ersättning via exploateringsavtal kan också vara förknippat med avsevärd resursåtgång för kommunen. Det tredje alternativet – att lägga kostnaden på skattekollektivet, innebär visserligen låga administrativa kostnader men kan samtidigt vara svårt att legitimera i kommuner där de befintliga invånarna inte tydligt upplever att de drar nytta av ökad inflyttning.

Särskilt i vissa mindre storstadsnära kommuner skulle därför en lättadministrerad gatukostnadstaxa kunna stärka kommunernas incitament att förse marknaden med byggrätter. Det torde i synnerhet gälla kommuner med litet eget markinnehav, eftersom dessa

³ Se exempelvis Cars, Malmsten och Tornberg (2009).

inte i direkt mening drar nytta av den värdestegring som uppstår när privat tomtmark hamnar inom detaljplanlagt område.

Figur 2 Antal kommuner 1981–2010 med Tobins Q överstigande 1, 1,5 och 2



Källa: WPS:s bearbetning av data från Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF), Uppsala universitet.

Metod

Konsekvenser för bostadsproduktion, kommuner, byggherrar och fastighetsägare analyseras genom fallstudier av tre typkommuner. De aktuella kommunerna är geografiskt spridda i landet, är av varierande storlek och har skiftande marknadsförutsättningar för bostadsbyggande. Urvalet av typkommuner har också gjorts mot bakgrund av hur man tillämpar PBL:s regler om uttag av gatukostnadsersättning.

Den första kommunen, nedan kallad kommun A, har tagit ut gatukostnadsersättning under mycket lång tid, omkring 60 år. Även kommun B tar systematiskt ut gatukostnadsersättning, men har inte lika lång erfarenhet av systemet. Kommun C, å andra

sidan, har ännu inte nyttjat möjligheten till gatukostnadsersättning men har tagit ett principbeslut om att påbörja uttag.

Beräknade effekter av ett taxesystem

I varje fallstudie har vi beräknat effekterna av att aktuella kommunen inför ett taxebaserat system för gatukostnadsersättning. Systemet har konstruerats i enlighet med utredningens förslag till nya gatukostnadsregler.

Den taxebaserade ersättningen utgår i form av en engångsavgift och får endast tas ut för att täcka anläggnings- och förbättringskostnader, det vill säga kostnader för drift och underhåll inkluderas ej i avgiftsunderlaget. I anläggnings- och förbättringskostnaderna ingår dels markkostnader, dels byggkostnader inklusive anordningar såsom gångbanor, vattenavrinning (exklusive det som ligger inom ramen för va-taxan), planteringar, gatubelysning och trafik-anordningar.

Betalningsskyldighet gäller endast tillkommande bebyggda fastigheter. En självkostnadsprincip antas gälla, det vill säga kommunerna tar totalt sett inte ut högre avgifter från fastighetsägarna än kostnaderna för att ansluta bebyggda fastigheter till det kommunala gatunätet.

Taxesystemets fördelningsområde utgörs av samtliga detaljplaner med kommunalt huvudmannskap (det vill säga i princip hela kommunen).

Eftersom gatukostnadsersättningen sker enligt taxa är det inte den faktiska kostnaden för att ansluta en specifik bebyggd fastighet som ligger till grund för betalningsskyldigheten, utan den erfarenhetsbaserade kostnaden för att ansluta en bebyggd fastighet med jämförbara egenskaper. Det innebär att tidsmässig utjämning är möjlig, det vill säga att uttaget av avgifter ett enskilt år kan avvika från de faktiska kostnaderna det aktuella året.

I detaljutformningen av de fördelningsprinciper som tillämpas i beräkningarna har vi i ett antal viktiga avseenden utgått från det så kallade Västeråsförsöket, det vill säga det begränsade fullskaleförsök som gjordes för att operativt pröva förslagen i 1977 års Gatukostnadsutredning (SOU 1977:65).

Västeråsförsöket initierades av det dåvarande Bostadsdepartementet och byggde, utöver Gatukostnadsutredningens förslag, även på det förslag till normaltaxa som Svenska kommunförbundet

inkommit med under remissbehandlingen av Gatukostnadsutredningens betänkande.

Gatukostnadsutredningen föreslog dels en engångsavgift för att täcka kommunens anläggningskostnader, dels en periodisk avgift som skulle motsvara kostnaderna för drift och underhåll. Vad gällde engångsavgiften föreslog kommunförbundet i sitt normaltaxeförslag att den skulle baseras på (1) en grundavgift, (2) en avgift per kvm tomtarea samt (3) en avgift per kvm våningsarea.

Västeråsförsöket genomfördes i några utvalda kommundelar där var och en betraktades som ett enskilt fördelningsområde. Vid utformning av engångsavgiften prövades en rad olika (nio stycken) kombinationer av de tre avgiftskomponenter som ingick i normaltaxeförslaget. Dessa faktorer kompletterades även i något fall med ytterligare en; avgift per lägenhet.

Viktiga utgångspunkter för beräkningarna inom Västeråsförsöket var dels att taxeuttagen från olika bebyggelsekategorier skulle stå i rimlig proportion till varandra, dels att avgifterna för fastigheter inom samma bebyggelsekategori med olika utnyttjande av gator och parker skulle ha en skälig spridning. På grundval av ett omfattande erfarenhetsmaterial angavs följande ungefärliga förhållande mellan olika bebyggelsekategorier vad avser genomsnittligt arealbehov för såväl gator som parker per lägenhet:

Friliggande småhus	4,0 (4,7)
Sammanbyggda småhus	2,0 (4,0)
Flerfamiljshus	1,0 (1,0)

Den faktiska fördelningsmodellen i Västeråsförsöket kom dock att avvika från de på förhand antagna förhållandena, trots att man uttryckligen eftersträvade att få så stor överensstämmelse som möjligt. Den framräknade fördelningen anges inom parentes ovan och som synes kom framförallt sammanbyggda småhus, men även friliggande dito, att bära en större andel av kostnaderna än vad som inledningsvis antogs.

I den skriftliga dokumentationen kring Västeråsförsöket fördes inledningsvis ett resonemang om att det råder betydande skillnader mellan bostadsfastigheter och verksamhetslokaler vad avser nyttan per vånings- eller tomtarea av allmänna platser. Butiker och restauranger angavs ha uppemot fem gånger större nytta per arealenhet och för industrifastigheter och kontorslokaler bedömdes nyttan

vara dubbelt så stor som för en bostadsfastighet. I den slutliga fördelningsmodellen blev dock, så vitt vi kan bedöma, verksamhetslokaler och bostäder i allt väsentligt jämställda vad avser kostnad per ytenhet.

I utvärderingen av Västeråsförsöket noterades att övergången till ett taxebaserat system ställer högre krav på den kommunala redovisningen av nedlagda kostnader för anläggning av allmänna anläggningar, en slutsats som enligt vår bedömning alltjämt är högst relevant. I de kontakter vi haft med de tre typfallskommunerna har det i samtliga fall varit utomordentligt svårt att få fram mer exakta uppgifter om kommunernas genomsnittliga (erfarenhetsbaserade) kostnader för anslutning av nytillkommande fastigheter till gatunätet. Vi har därför tvingats till en schabloniserad beräkning av kommunernas gatukostnader enligt en metod som beskrivs närmare nedan.

Materiella anläggningstillgångar tas upp som investeringar i den kommunala redovisningen och skrivs av över en betydande tidsrymd. Det innebär att kommunala investeringar i gator och parker i samband med exploateringar i första hand kommer till uttryck i balansräkningen medan resultaträkningen endast belastas med den årliga avskrivningen. Så gäller även i de fall då en extern byggherre genom ett exploateringsavtal åtar sig att göra investeringar i allmänplatsmarken utan ersättning från kommunen. När allmänplatsmarken sedan överförs från byggherren till kommunen, och kommunen därmed övertar driftansvaret, så tas de gjorda investeringarna upp som en anläggningstillgång i kommunens balansräkning.

I den kommunala balansräkningen återfinns gator och parker inom tillgångsslaget "Publika fastigheter".⁴ Eftersom avskrivningarna långsiktigt ungefär bör motsvara underhållskostnaderna kan kommunens årliga nyinvesteringar i dessa tillgångar kan uttryckas på följande sätt:

$$I_{t=1} = K_{=1} - K_{=0}$$

Där $I_{t=1}$ är investeringar år 1, $K_{=1}$ är tillgångar till bokfört värde år 1 och $K_{=0}$ är tillgångar till bokfört värde år 0.

⁴ Inom kategorin "Publika fastigheter" redovisas även tillgångar i vissa utomhusanläggningar för idrott, till exempel konstgräsplaner, samt natur- och kulturresevat. Tillgångar i gator och parker torde dock vara det helt dominerande tillgångsslaget inom kategorin.

På detta sätt har vi beräknat approximativa nyinvesteringar i gator och parker för de kommuner som ingår i fallstudien. På grund av bristande detaljering i den kommunala redovisningen har det dock inte gått att skilja på investeringar som är hänförliga till detaljplan och ”generalplaneanläggningar”, till exempel större trafikleder.

Beräkningarna har gjorts för perioden 2002–2011. Den totala investeringsmassan under de aktuella åren har vi sedan relaterat till antalet bebyggda fastigheter som tillkommit under samma period. Uppgifter om antalet tillkommande bebyggda fastigheter har dels hämtats från Fastighetstaxeringsregistret, dels från SCB:s nyproduktionsstatistik. Förutom småhus och lägenheter i flerbostadshus har tillkommande bebyggda hyreshus- och industrienheter utgjort underlaget för fördelning av kostnader.⁵

Investeringskostnaden har fördelats ut på fastigheterna efter tomtarea. Tomtarea för de tillkommande fastigheter har på grund av statistiksekretess beräknats utifrån en schablon där varje tillkommande fastighet antas ha samma tomtarea som rikets genomsnitt för den aktuella typkoden. Vad avser lägenheter i flerfamiljshus görs samma antagande som i Västeråsförsöket, det vill säga att kostnadsuttaget kan beräknas som en fjärdedel av uttaget för ett småhus.

Resultatet av beräkningarna presenteras i tabell 1 nedan. Som framgår är det betydande skillnader mellan kommunerna, framför allt mellan kommun A och övriga kommuner. En möjlig orsak till detta kan vara att kostnaden för markinlösen skiftar mellan kommunerna.

Tabell 1 Kalkylerade taxenivåer, engångsavgift (kronor)

	Kommun A	Kommun B	Kommun C
Småhus	240 000	70 000	120 000
Lägenhet	60 000	17 500	30 000

⁵ Med hyreshus- och industrienheter avses bebyggda fastigheter med typkod 300-499, exklusive hyreshusenheter för bostadsändamål. I fördelningsunderlaget har vi vidare valt att exkludera specialenheter eftersom de huvudsakligen är kommunalt ägda samt taktenheter.

Intervjuer med kommuner och exploatörer

En central del i fallstudierna är intervjuer med kommunala företrädare. Ett första syfte med intervjuerna är att ge en bild av nuläget, det vill säga hur kommunerna ser på de nuvarande bestämmelserna om gatukostnadsersättning, hur man ställer sig till att nyttja möjligheten att ta ut avgifter, samt, i förekommande fall, hur man resonerar kring fördelningsprinciper för uttaget. Vidare syftar intervjuerna till att undersöka hur kommunerna resonerar kring möjligheten att som alternativ till dagens system, oavsett om det innebär att kostnaderna för allmänna anläggningar finansieras via skatt, gatukostnader eller exploateringsavtal, istället använda sig av ett taxebaserat system. I denna del utgår vi bland annat från den kalkyl över ett tänkt system som det presenteras i tabell 1.

För varje undersökt kommun har vi även genomfört ett antal intervjuer med centrala aktörer på den regionala bygg- och bostadsmarknaden. Syftet är att skapa sig en uppfattning om hur marknadsaktörer ser på dagens system, både lagstiftningen och kommunens tillämpning av bestämmelserna, samt hur de bedömer att ett införande av ett alternativt, taxebaserat system skulle påverka incitamenten att bygga nytt.

Fallstudier

Kommun A

Aktuellt läge

Kommunen har sedan 1950-talet systematiskt tagit ersättning för gatukostnader, både från ägare till nya och befintliga fastigheter. Principer för uttaget finns fastlagda ett särskilt kommunalt gatukostnadsreglemente. Riktlinjerna där säger bland annat att det inför varje planerat uttag av avgifter skall upprättas en gatukostnadsutredning samt att samråd och utställning av utredningen ska ske samordnat med detaljplaneprocessen. De avgifter som tas ut bygger på erfarenhetsbaserade uppgifter om anläggningskostnader. För småhus görs fördelningen oberoende av fastighetens tomt- och boarea. Den åtskillnaden görs mellan nyuppförda och befintliga småhus, där den senare kategorin endast betalar halva avgiften.

Uttag av gatukostnader rör primärt enskilda fastighetsägare medan kostnader för allmänna anläggningar vid större exploa-

teringar i regel hanteras inom ramen för ett exploateringsavtal. Det innebär till exempel att ersättning för gatukostnader i samband med uppförande av flerbostadshus genomgående sker via exploateringsavtal.

De primära skälen till att kommunen genomgående tar ut gatukostnadsersättning anges vara ekonomiska, medan rättvisaspekten förefaller av mer underordnad betydelse. Man upplever också att uttag av gatukostnadsersättning, till skillnad från finansiering via exploateringsavtal, många gånger innebär ett snabbare genomförande av investeringarna. Att få färdigt de allmänna anläggningarna tidigt i en nyexploateringsprocess, inte minst gator och avrinning, anges även vara motiverat av miljöskäl.

Kommunen upplever att uttaget av gatukostnader, trots att det ibland uppstår viss initial irritation bland fastighetsägarna, på det hela taget fungerar tämligen väl. En orsak som nämns är att det inom kommunen arbetats upp betydande kunskap och väl fungerande rutiner på området. Att man frångått ersättning utifrån faktiska kostnader har också bidragit till att öka legitimiteten, detta eftersom det tidigare kunde ske betydande fördyringar mellan gatukostnadsutredning och färdigställande av den allmänna anläggningen. Nu binder sig istället kommunen till den erfarenhetsbaserade kostnad som anges i den utredningsversion som ställs ut. Den intervjuade menar dock att förståelsen hos kommunens fastighetsägare skulle kunna vara ännu högre om de omkringliggande kommunerna hade samma typ av regler kring gatukostnadsersättning.

Kommunen har inga planer på att minska omfattningen av gatukostnadsuttag. Däremot planeras vissa förändringar i fördelningsprinciperna – dels genom att ett tak sätts för hur stort ett uttag från en enskild fastighetsägare får vara, dels genom att minska skillnaderna mellan olika områden vad gäller kommunens andel av kostnaderna för allmänna anläggningar.

Effekter av ett taxsystem – kommunens uppfattning

Enligt den modell för ett taxsystem som presenteras ovan skulle den kalkylerade taxan i kommun A uppgå till 240 000 kronor för ett småhus och 60 000 kronor per lägenhet i ett flerbostadshus. Det är nivåer som korresponderar relativt väl mot dagens uttag av gatukostnader från nytillkommande bebyggda fastigheter. Beroende på

de byggtekniska förutsättningarna varierar den aktuella avgiften i spannet 200 000 till 400 000 kronor.

Den intervjuade menar att det skulle vara förenat med betydande svårigheter att gå över i ett taxesystem, främst därför att de byggtekniska förutsättningarna, och därmed kostnaderna, skiljer sig så mycket åt mellan olika typer av fastigheter. Kostnaderna, menar denne, är i väldigt liten utsträckning beroende av sådant som kan hanteras inom ramen för en taxa, till exempel tomt- eller boarea. Det är snarare de geografiska och/eller geologiska betingelserna som påverkar kostnadsbilden.

Arbetet med gatukostnadsutredningar och därtill hänförliga uppgifter upplevs dock som en betydande administrativ börda som sannolikt skulle kunna reduceras om kommunen gick över till ett taxebaserat system. Den intervjuade menar också att gatukostnadsuttag är en laddad politisk fråga och att saken möjligen skulle kunna bli mindre kontroversiell med en förutsägbar taxa, särskilt om den enbart gällde nytillkommande fastigheter.

Erfarenhetsbaserade gatukostnadsuttag gäller enbart visavi enskilda fastighetsägare medan byggherrarnas avgift helt och hållet bygger på faktiska kostnader. Det innebär således att gatukostnaden utgör en risk i byggherrarnas kalkyl. Den intervjuade uppfattar dock att det paradoxalt nog är de större aktörerna som är mest besvärade över denna osäkerhet medan de mindre byggherrarna mer förefaller glädjas över att ens ha kommit över byggrätter. Sammantaget bedömer den intervjuade att uttag av gatukostnadsersättning förmodligen har en relativt liten betydelse för nivån på nyproduktionen.

Effekter av ett taxesystem – ett marknadsperspektiv

I samtal med den för tillfället största aktören i kommunen vad avser nyproduktion av både småhus och flerbostadshus framgår att det nuvarande systemet för gatukostnadsersättning utgör en betydande riskkomponent i företagets projektkalkyler. Företaget vittnar om i många fall mycket stora fördyringar från de första kostnadsuppgifter som kommunen presenterar till slutlig fakturerad kostnad. Att företaget bär denna risk innebär att man måste ta höjd för ökade kostnader, vilket innebär högre priser till slutkund.

Den intervjuade företagsrepresentanten menar att det optimala utifrån deras perspektiv vore om kommunen färdigställde gator och

andra anläggningar innan de privata aktörerna påbörjade sina projekt, det vill säga att kommunen istället bär den risk som nu istället läggs på byggherrarna. En annan modell med samma effekt skulle kunna vara att kommunen inför en fast avgift, vilket enligt den intervjuade har skett i andra närbelägna kommuner.

I intervjun framgår vidare att man från företagets sida hyser en viss oro för vad gäller kommunernas minskade juridiska utrymme (LOU) att genom exploateringsavtal överlåta anläggandet av gator och andra allmänna anläggningar till byggherren för att efter färdigställande ta över ägande samt ansvar för drift och underhåll. Sådana avtalsmodeller underlättar bostadsbyggande eftersom de ger bättre kontroll över den totala kostnadsmassan, menar företaget. Man menar vidare att samma riskdämpande effekt kan åstadkommas genom att kommunen överlåter ansvaret för allmänna platser till en samfällighetsförening.

Ett allmänt problem som företaget identifierat är att kommuner tenderar att överskatta sin attraktivitet för bostadsbyggande, vilket kan förklara varför många modeller för gatukostnadsuttag innebär en betydande överflyttning av risk från kommun till byggherrar. Den intervjuade säger sig också ha sett exempel på där kommuner kostnadsdimensionerar den allmänna anläggningen, till exempel vad avser materialval, på ett sätt som inte kan bäras av marknaden. Vad gäller det senare menar den intervjuade att en fast gatukostnadsavgift skulle kunna skapa kostnadsdisciplin hos kommunen, eftersom ökade kostnader inte kan vältras över på byggherren.

Kommun B

Aktuellt läge

Kommunen tog för omkring 30 år sedan ett principbeslut om att påbörja uttag av gatukostnader. En gatukostnadsutredning görs parallellt med detaljplaneprocessen. Vid större exploateringar med ett fåtal privata aktörer regleras istället fastighetsägarens ersättning till kommunen i ett exploateringsavtal.

Gatukostnadsersättning, liksom ersättningar som regleras via exploateringsavtal, bygger på de faktiska investeringskostnader som kommunen haft inom fördelningsområdet. Det är dock även möjligt för de berörda fastighetsägarna att betala en erfarenhetsbaserad avgift i förväg och därmed slippa eventuella fördyringar.

Viss avvikelse från faktisk kostnad kan också uppstå som en följd av att kommunen av administrativa skäl eftersträvar att fördela kostnaderna för tillkommande fastigheter utifrån schabloner.

Kommunens motiv till att ta ut ersättning från fastighetsägarna för investeringar i allmänna anläggningar framstår som i huvudsak ekonomiska och systemet förefaller ha hög legitimitet bland invånarna. Möjliga förklaringar till att systemet åtnjuter stöd är att kommunen arbetat upp en betydande kompetens på området och att man avsätter relativt stora personella resurser när det gäller gatukostnadsutredningar och därtill hörande verksamheter.

Kommun B kommer av allt att döma att fortsätta ta ut gatukostnadsersättning på samma sätt som idag. Däremot tror inte den intervjuade kommunrepresentanten att fler kommer att följa kommun B:s exempel och påbörja uttag. Denne menar att det snarare kommer att bli vanligare att kommunerna kompenserar sig indirekt, genom att allmänna platser i ökande utsträckning får samfälligheter som huvudmän.

Effekter av ett taxesystem – kommunens uppfattning

I dagsläget varierar kostnaden för att ansluta en småhusfastighet till det kommunala gatunätet mellan 50 000 och 200 000 kr, med ett sannolikt genomsnitt kring 100 000 kronor. Det korresponderar relativt väl mot den kalkylerade kostnaden i ett taxesystem som uppgår till 70 000 kronor för ett småhus och 17 500 kronor för en lägenhet i ett flerbostadshus (se tabell 1 ovan).

Från kommunens sida framhålls att många av de fördelar som ett taxebaserat system skulle medföra redan åstadkoms genom det sätt på vilket man tillämpar gällande regelverk. För att hålla nere de administrativa kostnaderna så försöker man att eftersträva ett stort mått av schablonisering i hur avgifterna sätts. Vidare har man i och med möjligheten att betala i förväg reducerat den riskkomponent som gatukostnadsuttag annars kan utgöra för byggherrarna. Därtill menar kommunen att man i praktiken inte tar ut avgifter från befintliga fastigheter förrän fastighetsägarna nyttiggör de tillkommande byggrätterna genom att söka bygglov.

Den intervjuade ser inga direkta praktiska svårigheter med att konstruera en taxa. Som möjliga positiva effekter av att införa ett taxebaserat gatukostnadsuttag nämns att kommunens administrativa kostnader skulle bli något mindre samt att systemet i och med

sin förutsägbarhet sannolikt skulle få hög legitimitet bland kommuninvånarna.

Effekter av ett taxesystem – ett marknadsperspektiv

Den intervjuade representerar ett av de större svenska byggbolagen. Företaget har under senare år genomfört ett antal bostadsprojekt i kommunen och det har handlat om både produktion av småhus och lägenheter i flerbostadshus.

Det vanligaste förfarandet har hitintills varit att bolaget självt byggt de allmänna anläggningarna för att sedan lämna över dem till kommunen efter färdigställande. Den intervjuade menar att investeringar i allmänna anläggningar ofta utgör en betydande del av den totala kostnadsmassan och nämner att det kan kosta upp till 200 000 kronor för att ansluta ett småhus till det kommunala gatunätet. Det finns begränsade möjligheter att vältra över så stora kostnader på slutkund i kommun B, menar den intervjuade. Bedömningen är att den lokala marknaden balanserar på lönsamhetens gräns, vilket innebär att även små fördyringar kan tippa över kalkylen till minus.

Av intervjun framgår vidare att företaget ser med skepsis på den nya praxis som försvårar för kommunerna att låta exploitören själva bygga de allmänna anläggningarna. Att kommunerna nu måste upphandla dessa arbeten innebär att exploitören saknar rådighet över den slutgiltiga byggkostnaden, vilket utgör en riskkomponent.

Vad gäller en övergång till ett taxebaserat system så anser den intervjuade att detta ska ses mot bakgrund av att kommunerna successivt tappar kompetens när det gäller uttag av gatukostnadsersättning. En taxa är administrativt enklare att hantera för kommunerna, menar denne.

Den intervjuade menar också att en övergång till ett förutsägbart taxesystem är särskilt viktigt för privatpersoner och mindre byggbolag. För det större, resursstarka marknadsaktörerna beskrivs det nuvarande systemet visserligen som bristfälligt men hanterbart.

Samtidigt framhålls att ersättning för gatukostnader är en komplex fråga som i vissa situationer kan vara svår att hantera inom ramen för en taxa. Därför är det viktigt att de nya reglerna i vissa väl definierade fall medger avsteg från taxan, menar den inter-

vjuade, och betonar att det även framledes bör finnas en öppning för flexibla förhandlingslösningar.

Kommun C

Aktuellt läge

Kommun C har ännu inte tagit ut gatukostnadsersättning. Där-
emot finns ett principbeslut i fullmäktige om att påbörja uttag och
man har även tagit fram ett särskilt styrdokument, ett så kallat
gatukostnadsreglemente. Enligt reglementet ska en gatukostnads-
utredning göras parallellt med att detaljplanen för det aktuella
området tas fram. Vidare finns riktlinjer kring fördelningen,
innebärande att 85 procent av kostnaderna inom ett fördelnings-
område ska bäras av de nya byggrätterna och 15 procent av befint-
liga fastigheter.

En gatukostnadsutredning har påbörjats för ett större fritids-
husområde. Utredningen lades dock ner efter kraftiga protester
från de berörda fastighetsägarna. Samtliga kostnader kommer nu
istället att finansieras via ett exploateringsavtal mellan kommunen
och den privata exploatör som ansökt om detaljplanen. Mot bak-
grund av det starka motståndet mot avgifter riktade mot befintliga
fastighetsägare har nu kommunen också påbörjat en revidering av
gällande gatukostnadsreglemente.

Vid större nyexploateringar har kommunen genomgående under
lång tid kompenserat sig för investeringar i allmänna anläggningar
via exploateringsavtal. Ersättningen som kommunen erhåller från
de privata exploatörerna avser faktiska kostnader.

Kommunens ställningstagande kring gatukostnadsuttag och
kompensation via exploateringsavtal har tydliga rättviseförtecken.
Man anser att investeringar i allmänna anläggningar inte ska belasta
skattekollektivet om de genererar betydande fastighetsprisökningar.
Som ytterligare ett skäl anges att även företag får vara med och dela
på kostnaden, vilket inte är fallet om gatukostnader skattefinansieras.

Effekter av ett taxesystem – kommunens uppfattning

Enligt beräkningarna ovan skulle ett småhus i kommun C belastas med en engångsavgift på 120 000 kronor, medan en lägenhet i flerbostadshus skulle belastas med en avgift på 30 000 kr. Den intervjuade kommunrepresentanten bedömer att detta är en nivå som känns rimlig. I en tidigare gatukostnadsutredning avseende ett fritidshusområde låg den framräknade kostnaden på 50 000–75 000 kr per fastighet, men då avsågs en gatustandard som är lägre än vad som krävs i ett område med permanentboende. Därtill ingick inga kostnader för anläggning av allmänna parkytor.

Den intervjuade bedömer att ett taxebaserat system skulle ge mycket små effekter på byggande i kommunen. Visserligen tillstår denne att det sannolikt finns en viss oro bland de privata byggherrarna vad avser osäkerheten i den slutgiltiga kostnaden för allmänna anläggningar, men konstaterar samtidigt att det finns andra riskmoment i plan- och byggprocessen som bedöms ha en betydligt större negativ effekt på byggandet. Den långsamma och ibland svårförutsägbara detaljplaneprocessen lyfts fram som ett större hinder för byggandet, både för små och stora byggherrar.

Sedan 2010 upphandlas alla anläggningsentreprenader av kommunen, vilket är en direkt följd av nya vägledande domar när det gäller möjligheten att låta privata exploitörer ansvara för anläggning av allmänna platser som sedan överförs i kommunal ägo efter färdigställande. Kommunen anser att de lyckas väl i sina upphandlingar. Kommunen upplever att de fått till en bra kostnadsbild, men det framkommer också att byggherrarna ofta anser att kommunen överdriver när det gäller gatustandard och materialval.

Effekter av ett taxesystem – ett marknadsperspektiv

När vi intervjuar en representant för en av de största aktörerna på den lokala bygg- och bostadsmarknaden framkommer att man känner en betydande förståelse för den förändrade tillämpningen av LOU när det gäller anläggning av allmänna platser. Visserligen upplever man att kommunen ibland har en tendens att överdimensionera gatorna i förhållande till den bebyggelse som ska uppföras. Man påpekar också att man har bättre kontroll på den totala byggkostnaden om man själv bygger anläggningen. Samtidigt finns det en betydande förståelse för att kommunen behöver bygga

efter en standard som är anpassad till exempelvis kommunens snö-
röjningsutrustning. Att kommunen får möjlighet skapa en enhetlig
standard i hela kommunen när det gäller gatubelysning är ytter-
ligare ett skäl för att kommunen både bör bygga, äga och förvalta
allmänna anläggningar vid nyexploatering, menar man.

Företaget har ännu ingen erfarenhet av att bygga i områden där
kommunen upphandlar anläggningen av allmänna platser. För att
ett sådant system ska fungera så menar man att kommunen relativt
tidigt i planprocessen måste visa väl genomarbetade och trovärdiga
kostnadsuppskattningar. Stora osäkerheter när det gäller slutlig
ersättning till kommunen för gatukostnader menar man är kraftigt
hämmande på viljan att gå in i nya projekt, särskilt i kommuner
som balanserar på lönsamhetens gräns vad avser nyproduktion.

När det gäller övergången till ett taxebaserat system så uppfattar
den intervjuade att detta å ena sidan skulle skapa större förut-
sägbarhet när det gäller projektens totala slutkostnad, vilket är
entydigt positivt. Å andra sidan är erfarenheter när det gäller va-
taxan att det kan variera stort mellan olika kommuner, 300–
400 procent, vilket skapar en annan typ av osäkerhet när bolaget
rör sig mellan olika delar av den regionala bostadsmarknaden.
Vidare påpekar den intervjuade att nivån på taxan i betydande
utsträckning kommer att påverka i vilka kommuner marknads-
aktörerna väljer att bygga. En sannolik effekt är att taxsystem
kommer att bidra till att koncentrera byggandet till tätbebyggda
kommuner som ofta har låga marginalkostnader för att ansluta
ytterligare fastigheter till gatunätet.

Sammanfattning och slutsatser

Den svaga produktivitetstillväxten i den svenska bygg- och anlägg-
ningssektorn är väldokumenterad.⁶ Det finns mycket som talar för
att branschen är i stort behov av den ökade dynamik och konkurrens
som fler små och medelstora aktörer kan förväntas ge upp-
hov till.

De många osäkerheter som omgärdar plan- och byggprocessen
utgör sannolikt ett betydande etableringshinder för nya marknads-
aktörer. Mindre företag har många gånger varken de administrativa
eller finansiella resurser som krävs för att kunna parera alla de

⁶ Se t ex *De statliga beställarna och anläggningsmarknaden* (SOU 2009:24), *Skärpning gubbar* (SOU 2002:115) samt Statskontorets rapport *Sega gubbar* (2009:6).

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 produktivtetsutveckling inom byggnäringen.

I fallstudierna 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 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 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 våra fallstudier har vi 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 och lättadministrerat taxesystem öka kommunens vilja att 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 stämma 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 vi 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 idag tas ut inom ramen för kommunernas va-taxa.

Sammantaget, när vi 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 icke obetydlig positiv effekt på nyproduktionen av bostäder.

Källor

- Kalbro, T., Lind, H., och Lundström, S.,(2009) *En flexibel och effektiv bostadsmarknad – problem och åtgärder*, Institutionen för Fastigheter och byggande, KTH, Rapport 4:111.
- Cars, G., Malmsten, B., och Tornberg, P. (2009) *Bana väg för infrastruktur – Effektivisering av planeringsprocessen för infrastrukturprojekt*, KTH.
- SOU 2009:24, *De statliga beställarna och anläggningsmarknaden*, delbetänkande från Trafikverksutredningen.
- SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! – Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*.
- SOU 1977:65, *Kommunernas gatuhållning*, betänkande av Gatukostnadsutredningen.
- Villaägarnas Riksförbund (2011), *Gatukostnader – Svenska kommuners tillämpning*.
- Västerås kommun (1980), *Test av förslag till taxa för kommunvägar*, bilaga 4 i prop. 1980/81:165 Om ändring i Byggnadslagen m.m.

Områdesvis uttag av gatukostnader eller taxebaserat uttag? En belysning av fördelningseffekter vid olika taxeutformningar

Thomas Kalbro
KTH Arkitektur och samhällsbyggnad, Fastighetsvetenskap

Om lagstiftningen ändras – från områdesvist uttag av gatukostnader i en detaljplan till en taxa som gäller generellt för ett större område – sker en omfördelning av kostnader mellan olika fastigheter och bebyggelse typer. En fråga är då vilka fördelningseffekter som kan uppstå.

I denna PM ska tänkbara effekter belysas med utgångspunkt från två bebyggelseområden/detaljplaner. Det är dels ett område med friliggande villor med relativt låg exploateringsgrad, dels ett område med flerbostadsbebyggelse med hög exploateringsgrad.¹ Dessa områden är valda med tanke på att de är ytterlighetsfall vad gäller bebyggelse täthet och därför kan tydliggöra principiella skillnader mellan olika fördelningssystem.

1. Detaljplanerna

Friliggande villor

Området består ursprungligen av ca 30 befintliga fastigheter, bebyggda med hus av varierande standard. Den nya detaljplanen medger, genom avstyckningar, 60 nytillkommande fastigheter med friliggande villor. Sammantaget innehåller alltså planen, fullt utbyggd, 90 villor med relativt stora tomter. Minsta tillåtna tomtstorlek i planen är 1 000 kvadratmeter för huvuddelen av fastigheterna.

De totala kostnaderna för förbättring och nyanläggning av gatorna uppgår till ca 23 miljoner kronor.²

¹ Förebilderna för dessa områden, med vissa förenklingar, är hämtade från två verkliga detaljplaner. Detaljplan A avser förtätning/förnyelse med villor av ett äldre fritidsbebyggelseområde och detaljplan B innehåller enbart flerbostadshusbebyggelse.

² Siffrorna är hämtade från kommunens gatukostnadsutredning.

Flerbostadsbebyggelse

Detaljplanen medger 40 lägenheter. Kvartersmarken/tomtytan, ägd av en exploatör, omfattar ca 4 000 kvadratmeter.

I ett exploateringsavtal regleras att exploatören ska betala 1,5 miljoner kronor för förbättring m.m. av allmänna platser.

2. Områdesvis fördelning av gatukostnaderna

I villaområdet åsattes, enligt gatukostnadsutredningen, de 30 befintliga fastigheterna andelstalet 0,5 och de 60 nytillkommande fastigheterna andelstalet 1,0. Totala antalet andelar blir därmed 75 ($30 \cdot 0,5 + 60 \cdot 1,0$). Det betyder att kostnaden för en andel uppgår till drygt 300 000 kronor (23 miljoner kr/75). Befintliga fastigheter och nytillkommande fastigheter ska således betala 150 000 kronor respektive 300 000 kronor.

I flerbostadshusområdet uppgick de totala kostnaderna till 1,5 miljoner kronor för 40 lägenheter. Det motsvarar en genomsnittskostnad på 38 000 kronor per lägenhet.

3. Grundläggande antaganden för en gatukostnadstaxa

För att kunna bedöma effekter av ett taxesystem måste antaganden göras med avseende på dels kostnadsunderlaget för taxan, dels den närmare utformningen av taxan.

Det måste vidare klargöras om hela kommunen ska utgöra ett taxeområde eller om det ska finnas flera delområden i kommunen. Här förutsätts att det blir en taxa som gäller för hela kommunen.

Kostnadsunderlaget – de totala kostnaderna som ska fördelas

Kostnadsunderlaget påverkas av två faktorer: (1) Hur mycket byggs i kommunen och hur fördelar sig byggandet på olika bebyggelse typer? (2) Hur mycket gator och vilken standard kräver olika typer av bebyggelse? Givet dessa faktorer kan den totala gatukostnaden uppskattas.

Inriktning och omfattning av byggandet varierar mellan kommunerna och kan svårigen generaliseras. I de nedanstående räkneexemplen görs dock följande tre antaganden:

1. Byggandet uppgår till totalt 300 villor och lägenheter.
2. En tredjedel av byggandet avser villor och resterande del lägenheter i flerbostadshus, dvs. 100 respektive 200 st.³
3. I detaljplaner för villor bedöms att en tredjedel av fastigheterna är bebyggda, dvs. ca 30 st.

I de undersökta detaljplanerna är kostnaderna för friliggande villor 260 000 kronor/villa (23 miljoner kronor/90 villor) och för lägenheter i flerbostadshusområdet ca 40 000 kronor/lägenhet. I exemplen antas att dessa siffror i stort speglar genomsnittliga kostnader för de två bebyggelse typerna.

Sammantaget innebär dessa antaganden att de totala gatukostnaderna kan uppskattas till 34 miljoner kronor ($100 \cdot 260\,000 \text{ kr} + 200 \cdot 40\,000 \text{ kr}$).

Hur kan en taxa för gatukostnader utformas?

Utredningen har inte närmare tagit ställning till hur en taxa för gatukostnader bör utformas, med undantag av att det ska ske på ett "skäligt och rättvist sätt". Vidare ska redan bebyggda fastigheter inte kunna åläggas skyldighet att betala gatukostnader, såvida inte bygglov beviljas för eventuellt outnyttjad byggrätt i detaljplanen.

Utformningen av en framtida gatukostnadstaxa kan baseras på olika utgångspunkter. Några tänkbara varianter:

- En enkel "huvudtalsmetod", dvs. varje lägenhet/radhus/villa betalar lika mycket.
- Villor, parhus, radhus och lägenheter åsätts andelstal, där t.ex. genomsnittligt arealbehov/väglängd för de olika bebyggelse typerna påverkar andelstalen.
- En kostnadsfördelning som liknar den som används vid uttag av anläggningsavgifter enligt vattentjänstlagen.

³ Vilket, enligt SCB, i stort överensstämmer med bostadsbyggandet i Sverige under de senare åren.

4. Räkneexempel med olika taxeutformningar

För att få en grov uppfattning om konsekvenserna av en gatukostnadstaxa görs här några enkla beräkningar med utgångspunkt från de tre olika taxeutformningar som skisserades ovan

I båda fallen gäller att redan bebyggda fastigheter – 30 st. – inte ska betala gatukostnader.

Villor och lägenheter i flerbostadshus betalar lika mycket

De totala gatukostnaderna, 34 miljoner kronor, ska i detta fall fördelas lika mellan 70 nytillkommande villafastigheter och 200 lägenheter i flerbostadshus. Det ger en kostnad per villa och lägenhet på 126 000 kronor.

Villor och lägenheter i flerbostadshus ges olika kostnadsandelar

I detta fall är en frågan vilka skillnader mellan olika bebyggelse typer som ska anses vara relevanta och som bör återspegla sig i andelstalen. Som ett exempel används här siffror från det s.k. Västeråsförsöket som gjordes för att belysa förslagen i 1977 års Gatukostnadsutredning (SOU 1977:65). Där angavs, på grundval av ett omfattande erfarenhetsmaterial, följande ungefärliga förhållande mellan olika bebyggelsekategorier baserat på genomsnittligt arealbehov för gator (och parker) per lägenhet:

Friliggande småhus	4,0 (4,7)
Sammanbyggda småhus	2,0 (4,0)
Flerfamiljshus	1,0 (1,0)

Dessa siffror ger andelstal för villor och flerbostadshuslägenheter på 1,0 respektive 0,20–0,25. Totala antalet andelar, för 70 villor och 200 lägenheter, blir därmed 112 ($70 \cdot 1,0 + 200 \cdot 0,21$) eller 120 ($70 \cdot 1,0 + 200 \cdot 0,25$) beroende på vilken andelsrelation mellan bebyggelse typerna som används. Kostnaden för en andel blir då 304 000 kronor (34 miljoner kr/112) alternativt 283 000 kronor (34 miljoner kr/120).

Med ovanstående antagande ska nytillkommande villor betala 283–304 000 kronor och lägenheter i flerbostadshus 64–71 000 kronor.

Kostnadsfördelning med utgångspunkt från två va-taxor

Det kan vara av intresse att exemplifiera hur va-taxor hanterar fördelningen – relationen – mellan villor och lägenheter. Det finns betydande skillnader mellan olika kommuners va-taxor beroende på vad som anses ”skäligt och rättvist” mot bakgrund av bl.a. byggandets omfattning och bebyggelse typer i den specifika kommunen. De nedanstående beräkningarna får därför ses som just exempel på fördelningseffekter.

Den första taxan avser den anläggningsavgift som är tillämplig i den kommun som detaljplaneexemplen är hämtade från. I princip är den utformad på följande sätt:

1. En avgift per fastighet på 45 000 kronor.
2. En tomtteavgift på 14 kronor/kvadratmeter.
3. En lägenhetsavgift på 18 000 för den första bostadslägenheten, därefter 6 000 kr/lägenhet.

Om denna taxa appliceras på en villa, med en tomtyta på 1 000 kvadratmeter, blir avgiften 77 000 kronor ($1 \cdot 45\,000 + 1\,000 \cdot 14 + 1 \cdot 18\,000$). I flerbostadshusområdet, med 40 lägenheter och en tomtstorlek på 4 000 kvadratmeter, blir den totala avgiften 353 000 kronor ($1 \cdot 45\,000 + 4\,000 \cdot 14 + 1 \cdot 18\,000 + 39 \cdot 6\,000$). Det motsvarar en genomsnittskostnad på 9 000 kronor per lägenhet.

Denna kostnadsrelation mellan villor och lägenheter motsvarar andelstal på 1,0 respektive 0,12. De totala andelarna för 70 villor och 200 lägenheter uppgår därmed till 94,0 ($70 \cdot 1,0 + 200 \cdot 0,12$). Det ger en kostnad per andel på 362 000 kronor (34 miljoner kr/94,0). Om dessa fördelningsprinciper överförs vårt exempel blir gatukostnaden 362 000 kronor för en nytillkommande villafastighet och 43 000 kronor för en lägenhet.

Va-taxan i en annan kommun är till sin grundkonstruktion utformad på ett likartat sätt som den föregående. Men taxans parametrar är viktade på olika sätt:

1. En avgift per fastighet på 41 000 kronor.
2. En tomtyteavgift på 42 kronor/kvadratmeter.
3. En avgift per lägenhet på 35 000 kronor.

Med denna taxa blir andelen/relationen mellan villor och lägenheter i de två områdena 1,0 respektive 0,35, dvs. en skillnad mellan bebyggelse typerna som är mindre i denna taxevariant än i den föregående. Det innebär att kostnaderna skulle uppgå till 243 000 kronor för en nytillkommande villatomt och 85 000 kronor för en lägenhet.

5. Kommentarer

De ovanstående beräkningsexemplen kan sammanfattas i nedanstående tabell.

	Friliggande villor		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, som sagt, att det sker en omfördelning av kostnaderna mellan fastigheter. Om redan bebyggda fastigheter inte ska debiteras gatukostnader måste någon annan betala. Den effekten framgår med tydlighet i tabellen ovan.

Frågan är dock om effekterna blir så radikala som tabellen visar. Bebyggda fastigheters befrielse från gatukostnader är, enligt utredningsförslaget, villkorad av att fastigheten inte utnyttjar 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 detalj-

planens 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.

Utredningen har inte sett som sin uppgift att närmare reglera hur enskilda kommuner ska utforma en kommande gatukostnads-taxa. Det är ett rimligt ställningstagande med tanke på de skiftande plan- och bebyggelseförutsättningar som finns i kommunerna. Några principiella synpunkter på taxeutformningen ska ändå ges.

Som framgår av tabellen leder samtliga taxeexempel, jämfört med dagens regler, till en utjämning mellan (nyttillkommande) villafastigheterna och lägenheter i flerbostadshus. Om detta är ”skäligt och rättvist” kan naturligtvis diskuteras från olika utgångspunkter. Det är dock inte någon principiell nyhet i lagstiftningen eftersom många kommuners va-taxor har denna en utjämnande effekt.

Det kan dock 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 taxialternativ i tabellen ovan. En alltför stor utjämning mellan bebyggelse typer kan alltså riskera att motverka utredningens inriktning om att gator bör vara allmänna platser med kommunalt huvudmannaskap.

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.
62. Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. A.
63. Små företag – stora möjligheter med it. N.
64. Förstärkt försäkringstagar skydd. Fi.
65. Läsandets kultur. Ku.
66. Skatteincitament för forskning och utveckling. Fi.
67. Förvaltare av alternativa investeringsfonder. Fi.
68. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. N.
69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. A.
70. Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. N.
71. Tomträttsavgäld och friköp. Ju.
72. Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering. U.
73. Undersökningstillstånd och arbetsplaner. N.
74. Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. A.
75. Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. S.
76. Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. U.
77. En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. Ju.
78. En sammanhållen svensk polis. Följdändringar i författningar. Del 1 och 2. Ju.
79. En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. Fi.
80. Utbildningsanställning. A.
81. Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. S.
82. Hyres- och arrendetvister i framtiden. Ju.
83. Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB. Fi.
84. Näringsförbud – tillsyn och effektivitet. N.
85. Avlyssning mot grova vapenbrott? Ju.
86. Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler. S.
87. Ny PBL – på rätt sätt. S.
88. Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler. S.
89. 4 kap. 6 § miljöbalken. M.
90. Överskottsinformation vid direktåtkomst. Ju.
91. Ett effektivare plangenomförande. S.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadslag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]
- Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. [57]
- Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]
- Tomträttsavgäld och friköp. [71]
- En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. [77]
- En sammanhållen svensk polis. Följdändringar i författningar. Del 1 och 2. [78]
- Hyses- och arrendetvister i framtiden. [82]
- Avlyssning mot grova vapenbrott? [85]
- Överskottsinformation vid direktåtkomst. [90]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnads skydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]
- Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. [75]
- Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. [81]
- Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler. [86]
- Ny PBL – på rätt sätt. [87]
- Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler. [88]
- Ett effektivare plangenomförande. [91]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]
- Nystartszoner. [50]
- Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]

AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]
Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. [60]
Förstärkt försäkringstagarskydd. [64]
Skatteincitament för forskning och utveckling. [66]
Förvaltare av alternativa investeringsfonder. [67]
En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. [79]
Vad är officiell statistik?
En översyn av statistiksystemet och SCB. [83]

Utbildningsdepartementet

Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
Högskolornas föreskrifter. [5]
Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
Likvärdig utbildning
– riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]
Kvinnor och barn i rättens gränsländ. [45]
Folkbildningens samhällsvärden
– En ny modell för statlig utvärdering [72]
Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. [76]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012
– långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
Mål för rovdjuren. [22]
Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]
Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]
4 kap. 6 § miljöbalken. [89]

Näringsdepartementet

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
Nationella patent på engelska? [19]
Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. [21]
Färdplan för framtiden
– en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]
Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]
Dammssäkerhet
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]
Återvinning av fartyg
– underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]
Små företag – stora möjligheter med it. [63]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. [68]
Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. [70]
Undersökningstillstånd och arbetsplaner. [73]
Näringsförbud – tillsyn och effektivitet. [84]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare
– en forskningsantologi. [10]
Att angöra en kulturbygga
– för stöd till nyskapande kultur. [16]
Mindre våld för pengarna. [23]
Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]
Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]
Nya villkor för public service. [59]
Läsandets kultur. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. [4]
Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]
Sänkta trösklar – högt i tak
Arbete, utveckling, trygghet. [31]
Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. [62]
Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhänginvandrar på arbetsmarknaden. [69]
Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. [74]
Utbildningsanställning. [80]