

Huvudmannaskap för allmänna platser i detaljplan

L A N T M Ä T E R I E T





Copyright © Lantmäteriet

2008-12-16

Författare: Tomas Öhrn

LMV-rapport 2008:6 – ISSN 0280-5731

Huvudmannaskap för allmänna platser i detaljplan

Förord

Lantmäteriet erhöll genom regleringsbrevet för år 2008 ett uppdrag att i samverkan med Boverket utreda huvudmannaskapsfrågor för allmänna platser i detaljplan. Utgångspunkten för utredningen var de slutsatser som framkom i PBL-kommitténs slutbetänkande SOU 2005:77, Får jag lov? Om planering och byggande samt betänkandets remissutfall. Parallellt med detta uppdrag fick Boverket ett uppdrag att, i samverkan med Lantmäteriet, göra en kartläggning av erfarenheterna och tillämpningen av de s.k. exploatörsparagraferna i plan och bygglagen, PBL, med koppling till detaljplanering och plangenomförande. Båda uppdragen ska redovisas senast den 31 december 2008.

Genom den här rapporten redovisar Lantmäteriet sitt utredningsuppdrag. Våra förslag bygger till stor del på PBL-kommitténs slutsatser, men vi har vidareutvecklat dessa och i vissa fall även föreslagit ändringar och justeringar. I vårt huvudförslag har vi starkt betonat vikten av att det införs en lagstiftning om avgifter för kommunal gatuhållning. Därutöver föreslår vi vissa ändringar av det nuvarande systemet för huvudmannaskap för allmänna platser i syfte att skapa ett bättre och mer rättvist system intill dess att en ny avgiftslag kan träda ikraft.

Arbetet med rapporten har genomförts med ett mycket gott och nära samarbete med Boverket, som huvudsakligen representerats av arkitekten, tillika experten, Kristina Littke. Rapporten är skriven av juristen Tomas Öhrn vid Lantmäteriets Division Fastighetsbildning. Inom Lantmäteriet har även lantmätaren Eije Sjödin och enhetschefen Barbro Julstad medverkat och bidragit till rapportens slutgiltiga utformning. I övrigt har rapporten och de intressanta frågor som inryms i denna diskuterats med många andra, såväl inom som utom Lantmäteriet. En föreläsning med efterföljande diskussion i ämnet ägde rum vid Lantmäteriet- och värderingsdagarna som hölls i Stockholm under hösten 2008.

Boverkets utredningsuppdrag redovisas i en separat rapport.

Gävle i december 2008

Stig Jönsson
Generaldirektör
Lantmäteriet

Innehåll

1	Författningsförslag	7
1.1	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).....	7
1.2	Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149).....	9
2	Bakgrund	13
2.1	PBL-kommitténs förslag	13
2.2	Uppdrag i 2008 års regleringsbrev	14
3	Gällande ordning.....	17
4	Överväganden.....	21
4.1	Problemanalys.....	21
4.2	En lag om avgifter för kommunal gatuhållning	28
4.3	Huvudmannaskap för allmänna platser; kommunalt – enskilt – delat?	35
5	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	43
6	Kostnader.....	45
7	Författningskommentar	47
7.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10), PBL.....	47
7.2	Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149), AL.....	49

Rapportens huvudsakliga innehåll

Rapporten innehåller förslag till ändringar i plan- och bygglagen (1987:10), PBL och i anläggningslagen (1973:1149) AL.

Inledningsvis föreslås att det tillsätts en särskild utredning som, mot bakgrund av tidigare lämnade förslag, får till uppgift att utreda och lämna förslag till en särskild lag om avgifter för kommunal gatuhållning m.m. Detta förslag utgör huvudförslaget i rapporten. Då förslaget innebär att en helt ny lagstiftning ska utarbetas i särskild ordning innehåller rapporten inte några direkta lagförslag eller förslag till lagändringar i den delen.

Vidare föreslås att det, i avvaktan på införandet av en särskild lag om avgifter för kommunal gatuhållning m.m., genomförs ändringar i reglerna om huvudmannaskap för allmän platsmark. Förslaget innebär ändringar och tillägg till reglerna i 5 kap. 4 § och 6 kap. 26 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL. Som huvudregel ska kommunen alltid vara huvudman för allmän platsmark av tydlig allmän karaktär. Lantmäteriet föreslår vidare att undantagsregeln rörande enskilt huvudmannaskap förtydligas på så sätt att enskilt huvudmannaskap för allmän platsmark får förekomma endast för områden av tydlig enskild karaktär vilka i lagtexten preciserats som områden för boende delar av året och industriområden.

Dessutom föreslås att huvudmannskapet i andra situationer ska kunna delas genom att kommunen ingår i en gemensamhetsanläggning och bidrar till anläggningens utförande och drift motsvarande den andel som följer av det allmännas behov. Kommunens andelstal ska bestämmas av Lantmäterimyndigheten vid en lantmäteriförrättning. Ett sådant beslut får inte grundas på en överenskommelse. Förslaget i den delen medför, förutom ändringarna i PBL, även ändringar och tillägg i 2, 15 och 16 §§ anläggningslagen (1973:1149), AL.

Lagändringarna föreslås träda ikraft snarast möjligt.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 4 § och 6 kap. 26 § plan- och bygglagen (1987:10) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

4 §

Om kommunen inte skall vara huvudman för de allmänna platserna inom planområdet, skall det anges i detaljplanen.

I detaljplanen ska för de allmänna platserna anges

1. om kommunen inte ska vara huvudman eller

2. om kommunen inte ska vara huvudman samt enligt 6 kap. 26 § tredje stycket första punkten ska ingå i en samfällighet enligt anläggningslagen (1973:1149) för utförande och drift av de allmänna platserna.

6 kap.

26 §

Inom områden med detaljplan *skall* kommunen vara huvudman för allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat. Att planen *skall* utvisa om kommunen inte *skall* vara huvudman framgår av 5 kap. 4 §.

Kommunen *skall* efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen ställa i ordning gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman så, att platserna kan användas för avsett ändamål. Före genomförandetidens utgång *skall* platserna upplåtas till allmänt begagnande inom områden som har bebyggts i enlighet med planen. Inom områden som efter genomförandetidens utgång bebyggs i enlighet med planen *skall* allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande efter hand som bebyggelsen färdigställs.

Inom områden med detaljplan *ska* kommunen vara huvudman för allmänna platser, *om inte annat följer av tredje stycket*. Att planen *ska* utvisa om kommunen inte *ska* vara huvudman framgår av 5 kap. 4 §.

Kommunen *ska* efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen ställa i ordning gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman så, att platserna kan användas för avsett ändamål. Före genomförandetidens utgång *ska* platserna upplåtas till allmänt begagnande inom områden som har bebyggts i enlighet med planen. Inom områden som efter genomförandetidens utgång bebyggs i enlighet med planen *ska* allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande efter hand som bebyggelsen färdigställs.

Kommunen får välja att inte vara huvudman för allmänna platser i detaljplan om:

1. de allmänna platserna inte är av tydlig allmän karaktär och kommunen ska ingå i en samfällighet enligt anläggningslagen

(1973:1149) för utförande och drift av de allmänna platserna eller

2. de allmänna platserna är av tydlig enskild karaktär inom områden avsedda för boende delar av året eller inom industriområden.

1.2 Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Härigenom föreskrivs att 2, 15 och 16 §§ anläggningslagen (1973:1149) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

2 §

Lagens bestämmelser om fastighet *ska tillämpas* på tomträtt som inskrivits och på gruva. Om det är lämpligt, *ska* bestämmelserna tillämpas även på

1. byggnad eller annan anläggning som *inte* hör till fastighet,

2. på kommun samt

3. på naturreservat och kulturresevat.

Grunderna för fördelning av kostnaderna för gemensamhetsanläggnings utförande *fastställes* vid förrättningen. För varje fastighet anges andelstal, som *bestämmas* efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta fastigheten har av anläggningen. Inlöses mark för endast vissa av deltagarna i anläggningen, *fastställes* grunderna för fördelning av kostnaderna för inlösen särskilt.

Andelstal *fastställes* även i fråga om kostnaderna för anläggningens drift. Sådant andelstal *bestämmas* efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den omfattning i vilken fastigheten beräknas använda anläggningen. Om det är lämpligt, kan föreskrivas att kostnaderna i första hand *skall* fördelas genom att avgifter *uttages* för anläggningens utnyttjande. Grunderna för beräkningen av sådana avgifter *fastställes* vid förrättningen.

15 §

Grunderna för fördelning av kostnaderna för gemensamhetsanläggnings utförande *fastställs* vid förrättningen. För varje fastighet anges andelstal, som *bestäms* efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta fastigheten har av anläggningen. Inlöses mark för endast vissa av deltagarna i anläggningen, *fastställs* grunderna för fördelning av kostnaderna för inlösen särskilt.

Andelstal *fastställs* även i fråga om kostnaderna för anläggningens drift. Sådant andelstal *bestäms* efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den omfattning i vilken fastigheten beräknas använda anläggningen. Om det är lämpligt, kan föreskrivas att kostnaderna i första hand *ska* fördelas genom att avgifter *uttas* för anläggningens utnyttjande. Grunderna för beräkningen av sådana avgifter *fastställs* vid förrättningen.

När kommunen ska ingå i en samfällighet för utförande och drift av allmänna platser enligt 6 kap. 26 § tredje stycket första punkten plan- och bygglagen (1987:10) ska andelstalen motsvara den omfattning i vilken allmänheten förväntas utnyttja de allmänna platserna. Vid bestämmande av andelstal för utförande ska bestämmelserna i 6 kap. 31-38 §§ plan- och bygglagen (1987:10) beaktas.

Avsteg får göras från

1. 5 §, om ägarna av de fastigheter som *skall* delta i anläggningen medger det,
2. 8 § såvitt den innebär skydd för enskilt intresse, 12 § första stycket eller 13 §, om de fastighetsägare och andra sakägare vilkas rätt berörs medger det,
3. 12 a § andra meningen, om anläggningens ägare medger det,
4. 15 §, om det medges av fastighetsägare som åläggs större bidragsskyldighet än som annars skulle ha gällt och avvikelser från bestämmelsen inte sker i otillbörligt syfte.

Svarar fastighet för fordran, får avsteg från 13 eller 15 § med stöd av ägarens samtycke ske endast om även fordringens innehavare medger det. Besvärar fastigheten av gemensam in-teckning, fordras dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som i 22 kap. 11 § jordabalken *föreskrives* för relaxation. Medgivande av rättsägare behövs *ej*, om anläggningens inrättande är väsentligen utan betydelse för honom.

16 §

Avsteg får göras från

1. 5 §, om ägarna av de fastigheter som *ska* delta i anläggningen medger det,
2. 8 § såvitt den innebär skydd för enskilt intresse, 12 § första stycket eller 13 §, om de fastighetsägare och andra sakägare vilkas rätt berörs medger det,
3. 12 a § andra meningen, om anläggningens ägare medger det,
4. 15 § *första och andra styckena*, om det medges av fastighetsägare som åläggs större bidragsskyldighet än som annars skulle ha gällt och avvikelser från bestämmelsen inte sker i otillbörligt syfte.

Svarar fastighet för fordran, får avsteg från 13 eller 15 § med stöd av ägarens samtycke ske endast om även fordringens innehavare medger det. Besvärar fastigheten av gemensam in-teckning, fordras dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som i 22 kap. 11 § jordabalken *föreskrivs* för relaxation. Medgivande av rättsägare behövs *inte*, om anläggningens inrättande är väsentligen utan betydelse för honom *eller henne*.

2 Bakgrund

2.1 PBL-kommitténs förslag

PBL-kommittén har haft i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs. Grunduppdraget finns i kommittédirektivet, Dir. 2002:197. Kommittén har senare erhållit tilläggsdirektiv genom vilka bl.a. utredningstiden förlängts.

I det ursprungliga kommittédirektivet fick PBL-kommittén följande tre övergripande mål som utgångspunkt för sitt arbete.

- Ø Stärka plan- och bygglagstiftningens roll som ett instrument för hållbar utveckling.
- Ø Utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den mot bakgrund av de senaste årens samhällsförändringar får en utformning som skapar bättre förutsättningar för en god miljö, byggande av bostäder, etablering av handel och övrigt näringsliv liksom för annat samhällsbyggande.
- Ø Utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv beslutsprocess samtidigt som kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande kan säkerställas och utvecklas.

PBL-kommitténs uppdrag redovisas i slutbetänkandet ”Får jag lov? Om planering och byggande, SOU 2005:77”. I betänkandet lämnar kommittén ett flertal förslag till reformering av bestämmelserna i framför allt plan- och bygglagen, PBL. När det särskilt gäller frågor om plangenomförande har kommittén lyft fram betydelsen av dessa frågor och bland annat föreslagit att ansvaret för allmänna platser ska kunna varieras på fler sätt än tidigare. Detta är föranlett av att det under utredningens arbete har framkommit att kommunerna inte har levt upp till sitt ansvar att huvudregeln ska vara att kommunen är huvudman för allmänna platser. Istället tillämpas enskilt huvudmannaskap i betydligt fler fall än som borde följa av reglerna i PBL. Vidare har utredningen visat att det är vanligt att detaljplaner innehåller bestämmelser om att kvartersmark ska användas för allmänt ändamål. Det här innebär enligt kommitténs bedömning otydligheter när det gäller tillträde för allmänheten och ansvar för drift och underhåll.

När det gäller frågor om plangenomförande och allmänna platser framför kommittén som sin uppfattning att sådana utrymmen som rymmer allmänna nyttigheter eller som ska nyttjas av allmänheten ska vara allmänna platser. Kommunen bör även i fortsättningen vara huvudman för *allmänna platser av tydlig allmän karaktär*. Enskilt huvudmannaskap bör användas för *områden som genomförts eller planerats för boende delar av året*, typiskt sett områden som kan betraktas som fritidsbebyggelseområden. Kommittén föreslår vidare att *huvudmannaskapet även ska kunna delas* i andra situationer än de då det föreligger ett renodlat kommunalt eller enskilt huvudmannaskap. Kommittén föreslår också att det ska vara möjligt att ha *olika huvudmän för olika allmänna platser inom samma planområde*.

PBL-kommitténs slutbetänkande ”Får jag lov? Om planering och byggande SOU 2005:77” har skickats ut på en bred remiss och under våren 2006 inkom remissvar från över 400 remissinstanser. Regeringskansliet har utarbetat en promemoria med en översiktlig sammanställning av remissinstansernas synpunkter på slutbetänkandet. Ett flertal synpunkter har lämnats avseende kommitténs förslag rörande plangenomförande och huvudmannaskapsfrågor.

2.2 Uppdrag i 2008 års regleringsbrev

Lantmäteriverket, numera Lantmäteriet, erhöll ett uppdrag avseende huvudmannaskap i detaljplaner i 2008 års regleringsbrev. Uppdraget innebär att Lantmäteriet i samverkan med Boverket ska utreda huvudmannaskapsfrågor för allmänna platser i detaljplan. En utgångspunkt i arbetet ska vara de slutsatser som framkom i PBL-kommitténs betänkande SOU 2005:77, Får jag lov? Om planering och byggande samt betänkandets remissutfall. I redovisningen ska lämnas förslag på hur plan- och bygglagen kan revideras. Förslagen ska lämnas på ett sådant sätt att de kan utgöra en komplettering till PBL-kommitténs betänkande och remitteras utan bearbetningar. Uppdraget ska redovisas av Lantmäteriet till regeringen (Miljödepartementet) senast den 31 december 2008.

I 2008 års regleringsbrev gavs även ett annat uppdrag som nära anknyter till uppdraget avseende huvudmannaskap i detaljplaner. Det andra uppdraget inriktas på tillämpningen av de s.k. exploatörsparagraferna i plan- och bygglagen. Huvudansvarig för detta uppdrag är Boverket som, i samverkan med Lantmäteriet och efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting, ska göra en kartläggning av erfarenheterna av tillämpningen av de s.k. exploatörsparagraferna i PBL med koppling till detaljplanering och plangenomförande. Syftet med uppdraget är att få underlag för vägledning om hur exploateringsavtal bör behandlas i detaljplaneläggningen och skapa bättre förutsättningar för en harmoniserad tillämpning av bestämmelserna. I uppdraget kan även behovet av förtydliganden i lagstiftningen övervägas. Uppdraget ska redovisas av

Boverket till regeringen (Miljödepartementet) senast den 31 december 2008.

De båda uppdragen berör närliggande frågor om plangenomförande. Lantmäteriet och Boverket har därför, som även framhållits i uppdragsbeskrivningen, genomfört uppdragen i nära samarbete. Uppdragen redovisas dock i separata rapporter av respektive myndighet.

Lantmäteriets utredning om huvudmannaskap i detaljplaner redovisas i denna rapport.

3 Gällande ordning

Allmänt

PBL-kommittén har i sitt slutbetänkande ”SOU 2005:77 Får jag lov? Om planering och byggande” lämnat en utförlig redovisning av den gällande ordningen ifråga om allmänna platser m.m., se avsnitt 9.4.1 sid. 543 ff. Då den här rapporten huvudsakligen utgör en komplettering av nämnda slutbetänkande saknas anledning att här återupprepa redovisningen av den gällande ordningen. Därför hänvisas i första hand till redovisningen i slutbetänkandet.

När det gäller den gällande ordningen i plan- och bygglagen och anläggningslagen lämnas dock här en redovisning av förhållandena då dessa är av central betydelse för slutsatserna i den här rapporten.

Plan- och bygglagen (1987:10), PBL

Enligt 5 kap. 3 § PBL ska i en detaljplan redovisas och till gränserna anges

1. allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker,
2. kvartersmark för bland annat bebyggelse, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi samt skydds- och säkerhetsområden,
3. vattenområden för bland annat hamnar och friluftsbad.

Beträffande allmänna platser för vilka kommunen är huvudman ska användningen och utformningen anges. För kvartersmark och vattenområden ska användningen anges.

Utöver vad som enligt ovan ska redovisas i detaljplanen får enligt 5 kap. 7 § PBL även meddelas bestämmelser om användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte ska vara huvudman.

Allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader ska dessutom alltid uppfylla kravet i 3 kap. 15 § första stycket 5 PBL på användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga

i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av PBL, se 3 kap. 18 § andra stycket PBL.

Kommunen ska enligt 6 kap. 26 § första stycket PBL vara huvudman för allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat. Om kommunen *inte* ska vara huvudman för de allmänna platserna, ska detta uttryckligen framgå av detaljplanen, vilket framgår av 5 kap. 4 § PBL. Det är dock inte möjligt att genom en bestämmelse i detaljplanen ange vem som istället ska svara för huvudmannaskapet. Att kommunen inte är huvudman innebär att det är fastighetsägarna själva som har ansvaret för de allmänna platserna. Hur detta ska organiseras regleras inte i PBL. I stället tillämpas anläggningslagen, AL, i sådana situationer.

Det är inte möjligt att ha delat huvudmannaskap inom en och samma detaljplan, se prop. 1985/86:1 s. 566 – 567. Kommunen måste alltså bestämma sig för att antingen vara eller inte vara huvudman för samtliga allmänna platser i planen.

Om kommunen är huvudman ska kommunen, efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen, ställa i ordning gator och andra allmänna platser så att dessa kan användas för avsett ändamål. Före genomförandetidens utgång ska platserna upplåtas till allmänt begagnande inom områden som har bebyggts i enlighet med planen. Efter genomförandetidens utgång ska allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande efter hand som ny bebyggelse färdigställs, se 6 kap. 26 § andra stycket PBL. Kommunen ska även svara för underhållet av gator och sådana andra allmänna platser som kommunen är huvudman för, se 6 kap. 30 § första stycket PBL.

Om kommunen i egenskap av huvudman ska anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser, får kommunen besluta att kostnader för sådana åtgärder, som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till allmänna platser, ska betalas av ägarna till fastigheterna inom området. Kostnaderna ska fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund enligt 6 kap. 31 § FBL. Driftkostnaderna får dock inte tas ut av fastighetsägarna utan dessa kostnader måste finansieras via kommunalskatten.

Om kommunen *inte* är huvudman för allmänna platser ligger alltså ansvaret för byggande, drift och underhåll på de enskilda fastighetsägarna. Detta ansvar är dock inte reglerat i PBL, mer än att det enligt 14 kap. 1 § PBL finns en inlösenkyldighet för sådan mark som är utlagd till allmän plats. Denna skyldighet, d.v.s. att förvalta den allmänna platsen, åligger den samfällighet som finns eller ska bildas för ändamålet.

Även inom områden som enligt en detaljplan har lagts ut som kvartersmark, d.v.s. för bebyggelse, kan det finnas anledning att reservera vissa utrymmen för gemensamma och eller allmänna ändamål. Detta framgår bl.a. av Boverkets ”Boken om detaljplan och områdesbestämmelser” 2002, s.97.

Områden som ska användas för något gemensamt ändamål betecknas med bokstaven ”g”. Sådana områden upplåts vid plangenomförandet,

oftast mot ersättning, till förmån för den gemensamhetsanläggning enligt AL som inrättats för att omhänderta det gemensamma ändamålet. Markreservationen ”g” är dock ingen bestämmelse som reglerar gemensamhetsanläggningen som sådan.

Områden inom kvartersmark som ska hållas tillgängliga för allmän gång- och cykeltrafik eller för allmän körtrafik betecknas enligt Boverkets anvisningar med bokstäverna ”x” respektive ”z”. Liksom beteckningen ”g” har beteckningarna ”x” och ”z” ingen annan egentlig betydelse än att marken ifråga inte får bebyggas. För att den allmänna kör-, gång- eller cykeltrafiken ska bli verklighet, måste kommunen skaffa sig en rätt till detta, vilket ofta sker genom en rättighet som läggs ut över de berörda fastigheterna, jämför 14 kap. 2 § PBL. Vanligtvis har upplåtelse av servitut till förmån för en kommunägd fastighet använts för att åstadkomma sådana rättigheter.

Anläggningslagen (1973:1149), AL

Om kommunen inte är huvudman för allmänna platser förutsätter systemet, som redan berörts ovan, att en eller flera gemensamhetsanläggningar enligt AL inrättas för de allmänna platserna. De fastigheter som har del i en gemensamhetsanläggning utgör en särskild samfällighet, som vanligtvis förvaltas genom en samfällighetsförening som bildas enligt reglerna i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter, SFL. Förvaltningen kan alternativt ske genom s.k. delägarförvaltning, vilket innebär att delägarna gemensamt utan någon föreningsbildning fattar beslut om hur förvaltningen ska skötas. Delägarförvaltning förekommer oftast när det är få delägare i anläggningssamfälligheten.

Lantmäterimyndigheten fastställer vid en förrättning vilka nyttigheter som ska ingå i gemensamhetsanläggningen, hur olika anläggningar ska vara utformade och vilka fastigheter som ska delta. Fastigheterna åsätts andelstal som ska ligga till grund för fördelningen av kostnaderna för utförande och drift av anläggningarna. Till skillnad från vad som gäller när kommunen är huvudman för allmänna platser, får således fastighetsägarna i detta fall även bekosta den framtida driften av anläggningarna.

Även för ett ”g-område” på kvartersmark inrättas normalt en gemensamhetsanläggning för det ändamål som är avsett i detaljplanen.

4 Överväganden

4.1 Problemanalys

Lantmäteriets bedömning: Reglerna om huvudmannaskap för allmänna platser i detaljplan tillämpas inte sällan på ett sätt som strider mot gällande lag. Lantmäteriet bedömer därför att det erfordras en förändrad lagstiftning för att tillrättalägga den felaktiga tillämpningen av reglerna i plan- och bygglagen.

Skälen för bedömningen:

I föregående avsnitt, 3. Gällande ordning, har redovisats vilka regler i PBL som huvudsakligen reglerar ansvaret för allmänna platser i en detaljplan. Reglerna kompletteras sedan av regler i AL som framför allt träder in när det föreligger ett enskilt huvudmannaskap för de allmänna platserna. En central fråga för den här rapporten är att bedöma hur de aktuella regelverken tillämpas och om tillämpningen medför problem för exempelvis allmänheten, fastighetsägare och andra som är beroende av att det genom lagstiftningen stipulerade systemet upprätthålls på ett korrekt och rättssäkert sätt. Om det visar sig att tillämpningen inte till fullo följer regelverket är det givetvis av vikt att analysera vilka problem som föreligger och tänkbara konsekvenser av detta.

För att kunna genomföra en mer heltäckande och grundlig problemanalys hade det varit av värde att lägga en större studie av de aktuella frågorna som grund. Det är dock inte möjligt att genomföra en sådan större studie inom ramen för detta uppdrag. Såvitt känt finns det inte heller sedan tidigare några mer omfattande studier genomförda. Istället får problemanalysen bygga på flera av varandra oberoende rapporter, undersökningar m.m. som finns tillgängliga, varefter en sammanvägning av dessa får göras.

Tolkningsutrymmet inom det nuvarande regelsystemet

Som framgått bygger det nuvarande regelsystemet på att kommunerna har ett stort och grundläggande ansvar för allmänna platser i en detaljplan. I grunden är huvudregeln i 6 kap. 26 § första stycket PBL mycket

tydlig; ”Inom områden med detaljplan skall kommunen vara huvudman för allmänna platser...”. Försättningen av meningen ger dock ett visst utrymme för avvikelser från- och tolkningar av huvudstadgandet då det stadgas; ”om det inte finns särskilda skäl till annat.” Frågan blir då vilka är de särskilda skäl som kan tillåta att en kommun avsäger sig huvudmannskapet för en allmän plats i detaljplan. Först kan sägas att begreppet ”särskilda skäl” utgör en begränsning i sig. I den juridiska doktrinen talar man om en skala bestående av ”skäl” – ”särskilda skäl” – ”synnerliga skäl”. Eftersom lagstiftaren här använder begreppet ”särskilda skäl” får detta anses utgöra en klar markering av att det inte är tänkt att undantagsregeln ska kunna användas i alla tänkbara situationer där en kommun vill avsäga sig huvudmannskapet för allmänna platser. Det är således rent begreppsmässigt fråga om en undantagsregel som inte ska användas regelmässigt.

I förarbetena till PBL, prop. 1985/86:1 s. 656, redovisar lagstiftaren sin syn på i vilka situationer undantagsregeln ska kunna användas.

”I första stycket föreskrivs som huvudregel att det är kommunen som skall vara huvudman för gator och andra allmänna platser inom område med detaljplan. Om det finns särskilda skäl kan även annan än kommunen, t.ex. en anläggningssamfällighet, vara huvudman för den allmänna platsen. Syftet med denna bestämmelse är att kommunen inte utan vidare ska kunna avsäga sig huvudmannskapet. Ansvar för gatu- och väghållningen bör enligt min mening i allt väsentligt fördelas efter samma principer som idag. Det innebär att kommunen bör kunna avsäga sig ansvaret i sådana områden där man idag använder byggnadsplan t.ex. områden för fritidsbebyggelse.”

I allmänmotiveringen i PBL-propositionen, sid. 566, anfördes dessutom industriområden som exempel på områden där ansvaret bör kunna överlåtas på fastighetsägarna.

I sammanhanget kan tilläggas att Bostadsutskottet, med anledning av en motion i samband med riksdagsbehandlingen av PBL, direkt hänvisade till det redovisade uttalandet i propositionen vilket understryker vikten av detta; se BoU 1986/87:1 s. 89.

I kommentaren till plan- och bygglagen, Didon, Magnusson, Millgård, Molander, s. 6:47, ges ytterligare vägledning för tolkningen av regeln i 6 kap. 26 § första stycket PBL. Där sägs bl.a. att det finns en komplikation i sammanhanget, nämligen att kommunerna många gånger använde byggnadsplaneinstitutet inom typiska ”stadsplaneområden”, d.v.s. inom områden där det enligt intentionerna i dåvarande byggnadslagen, BL, inte alls var avsett att byggnadsplan skulle användas. Det synes dock vara en rimlig tolkning av första stycket och av departementschefens uttalande att det ifråga om sådana områden inte kan anses föreligga särskilda skäl för kommunen att avsäga sig huvudmannskapet. Bestämmelsen i första stycket torde alltså innebära en uppstramning av den

praxis som uppkommit på olika håll och en återgång till de ursprungliga intentionerna bakom instituten stadsplan och byggnadsplan i BL.

Sammantaget visar genomgången att tolkningsutrymmet avseende de situationer när kommunen med stöd av särskilda skäl kan avsäga sig huvudmannaskapet för allmänna platser inom en detaljplan är begränsat eller till och med mycket begränsat. Huvudsakligen kan kommunen avsäga sig huvudmannaskapet i de situationer där det är fråga om områden för fritidsbebyggelse och i vissa fall industriområden. Problemanalysen ska således göras mot bakgrund av det här redovisade tolkningsutrymmet.

Den fortsatta framställningen inriktas på att se över tillämpningen av reglerna om huvudmannaskap för allmänna platser inom detaljplan. I samband därmed kommer även företeelsen där kvartersmark tas i anspråk för allmänna ändamål att beröras.

Plan- och byggutredningens bedömning i SOU 1996:168, Översyn av PBL och VA-lagen

I betänkandets avsnitt 3.2, Överväganden och förslag, s. 120 ff., redovisar Plan- och byggutredningen sin bedömning. Bl.a. uttalar utredningen att man i många kommuner strävar efter att få till stånd enskilt huvudmannaskap i så stor utsträckning som möjligt. Uppenbarligen är det i dessa fall huvudsakligen ekonomiska hänsynstaganden som styr besluten om huvudmannaskapet. I andra kommuner kan de ekonomiska hänsynstagandena leda till beslut i motsatt riktning, således en överdriven försiktighet när det gäller att överlåta ansvaret för allmänna platser på enskilda. Vidare framhåller utredningen att frågan om kostnadsansvaret helst inte bör få styra valet av huvudman.

PBL-kommitténs bedömning i SOU 2005:77, Får jag lov?

I betänkandets avsnitt 9.4, Allmänna platser m.m., s. 543 ff., redovisar PBL-kommittén som sin bedömning att enskilt huvudmannaskap tillämpas i betydligt fler fall än uttalanden i förarbetena ger uttryck för. Vidare uttalar kommittén att det dessutom är vanligt att detaljplaner innehåller bestämmelser om att kvartersmark ska användas för allmänt ändamål. Lösningarna innebär otydligheter när det gäller tillträde för allmänheten och ansvar för drift och underhåll.

Kommittén ger inga direkta källhänvisningar som grund för sin bedömning. Istället hänvisar kommittén till erfarenheter från de hittillsvarande närmare 20 årens tillämpning av PBL som visar att kommunerna inte har kunnat eller velat leva upp till detta ansvar. Med tanke på PBL-kommitténs breda sammansättning av ledamöter, experter och sakkunniga bör stor vikt fästas vid kommitténs bedömning.

Ifråga om företeelsen att detaljplaner innehåller bestämmelser om att kvartersmark ska användas för allmänt ändamål utvecklar kommittén sin bedömning med att konstatera att detta görs genom att områden läggs ut som s.k. "x" och "z" områden. Sådana bestämmelser var från början tänkta som undantag som skulle användas enbart i vissa speciella situationer. Tillämpningen idag innebär att det snarare är regel än undantag att hela trafiksystem läggs ut på kvartersmark, trots att avsikten är att vägar m.m. ska betjäna ett allmänt ändamål. Bilden kompliceras ytterligare genom att det blivit allt vanligare att "x" och "z" bestämmelser kombineras med bestämmelsen "g" inom samma område. Avsikten med detta förfaringssätt är att området förutsätts förvaltas och bekostas av en anläggningssamfällighet, men att området även ska hållas öppet för allmän kör-, gång- och cykeltrafik. Någon rättslig grund för en sådan reglering finns inte i PBL konstaterar kommittén.

PBL-kommittén bedömer att skälen för den nämnda utvecklingen, som uppenbarligen inte var avsedd när PBL trädde ikraft, är i första hand ekonomiska. Kommunerna vill så långt som möjligt lägga kostnadsansvaret för driften av allmänna platser på de enskilda fastighetsägarna.

Lantmäteriets tidigare bedömning

Lantmäteriet, f.d. Lantmäteriverket, har tidigare uppmärksammat den av PBL-kommittén framförda bedömningen av problematiken med en förskjutning av huvudmannaskap för allmänna platser från kommunen till enskilda. I Lantmäteriets remissyttrande över utredningsbetänkandet tillstyrkes i huvudsak PBL-kommitténs förslag. Lantmäteriet uttalar därvid att det inte torde kunna motsägas att gränsen för när kommunen enligt PBL:s bestämmelser ska vara huvudman för allmänna platser i tillämpningen har förskjutits mot ett allt större ansvar för de berörda fastighetsägarna. Dock konstaterar Lantmäteriet att i de fall som har överklagats har besvärinstanserna bibehållit PBL:s grundprinciper, d.v.s. att kommunen kan avsäga sig huvudmannaskapet endast för områden som har karaktär av fritidsbebyggelse. I remissyttrandet konstaterar även Lantmäteriet att det idag är mycket vanligt att kommunerna i sina detaljplaner förlägger olika allmänna anläggningar och ändamål på kvartersmark.

Lantmäteriet delar kommitténs bedömning att det är i grunden rent ekonomiska orsaker som ligger bakom förskjutningen mot ett större ansvar för områden av allmän karaktär till enskilda fastighetsägare.

I en tidigare rapport från dåvarande Lantmäteriverket, LMV-rapport 2002:9, Översyn av anläggningslagen, föreslår Lantmäteriet även att en kommun ska kunna ingå som delägare i en gemensamhetsanläggning. Bakgrunden till förslaget var att det sedan länge hade funnits önskemål om att vid den kommunala planeringen kunna kombinera de båda slagen av markreservationer, d.v.s. områden för enskilda behov och områden för

allmänna behov. Bl.a. konstaterar Lantmäteriet att planbestämmelserna ”gx” och ”gz” är ofta förekommande och att detta är en mycket tydlig indikation på att det finns behov av att kombinera allmänna och enskilda ändamål.

Boverkets bedömning

I remissyttrandet över PBL-kommitténs slutbetänkande gör Boverket inga egna bedömningar avseende tillämpningen av reglerna om huvudmannaskap för allmänna platser inom detaljplan.

En rapport från Kungliga Tekniska Högskolan; Exploateringsavtal Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer – Thomas Kalbro och Peter Smith

I februari 2008 redovisade professor Thomas Kalbro tillsammans med Peter Smith en rapport med syftet att behandla exploateringsavtal, d.v.s. avtal som ingås mellan kommuner och byggherrar vid genomförandet av detaljplaner. KTH har under flera år varit engagerad i undersökningar och diskussioner om exploateringsavtalens utformning. Detta har bl.a. visat sig genom Tekn. Dr. Maria Ulfvarson Östlunds doktorsavhandling, ”Avtal för markexploatering – en strukturanalys av åtaganden”, 2002, samt några examensarbeten inom området. Rapporten från Kalbro och Smith bygger på tidigare arbeten och sammanfattar bl.a. nuläget vad avser lagstöd och praktisk tillämpning av exploateringsavtalen.

I rapporten beskriver författarna de radikala förändringar av förutsättningarna för bostadsbyggandet som skedde under 1990-talet. Förändringarna skapade en ny situation vid tillämpningen av exploateringsavtal. Bl.a. ledde detta till långsiktigt dåliga förvaltningslösningar då kommunerna genom exploateringsavtal inte sällan överför ett lagstadgat ansvar för allmänna platser som gator, torg och grönområden till fastighetsägarna genom att vägar i stället läggs ut på kvartersmark som förvaltas som s.k. gemensamhetsanläggningar bildade enligt reglerna i anläggningslagen. Orsaken, enligt författarnas bedömning, är att kommunerna måste täcka drifts- och underhållskostnader för gator m.m. genom kommunalskatten och inte med avgifter från fastighetsägarna. Systemet leder till en orättvis ekonomisk fördelning eftersom de som är delägare i gemensamhetsanläggningarna dels måste betala kostnader för anläggningen, dels genom kommunalskatten bidra till kostnader för andra gator som sköts av kommunen.

Ett examensarbete från Lunds tekniska högskola; Detaljplaneläggning av allmänhetens tillträde till kvartersmark – Sara Grafström

I mars 2008 redovisade Sara Grafström sitt examensarbete vid institutionen för fastighetsvetenskap på Lunds tekniska högskola (LTH). Syftet med examensarbetet var att undersöka hur allmänhetens tillträde säkras till områden på kvartersmark för enskilt bebyggande vid genomförandet av detaljplanen. Som en del av arbetet har Grafström genomfört en studie av sammanlagt 154 detaljplaner inom Malmö kommun, varav ett fyrtiotal har innehållit beteckningarna "g", "x" eller "z". Rapporten visar att det är vanligt att mark som enligt PBL skulle ha varit allmän platsmark istället planläggs som kvartersmark i form av gemensamhetsanläggningar och/eller "x-områden". I Malmö kommun har planläggning med "gx" visat sig vara mycket omfattande och används i vissa fall istället för allmän platsmark. En av anledningarna som givits är att kommunen inte har tillräckliga ekonomiska resurser för att inrätta allmän plats. Genom inventeringen i Malmö kommun har Grafström dessutom upptäckt hur plan- och bygglagens syfte och intentioner kan slås ut av civilrätten med dess möjlighet att upprätta frivilliga avtal.

I det inventerade materialet finns exempel på att platser har inrättats som gemensamhetsanläggningar i kombination med ett uttryckligt önskemål att allmänheten ska ha tillträde till dessa. Vidare framgår att det är vanligt att sådana gemensamhetsanläggningar som enligt PBL borde ha inrättats som allmän plats är mycket starkt reglerade till sin utformning. Kommunen vill i hög grad vara med och bestämma hur områden ska utformas men utan att behöva ta kostnadsansvar för drift och underhåll. I några fall regleras utformningen av gemensamhetsanläggningarna på så sätt att de blir betydligt dyrare i drift än vad som får anses vara normalt.

Examensarbetet stöder den allmänna uppfattningen om att det är vanligt att kommunerna flyttar över ansvaret för allmän plats på enskilda. Studien i sig omfattar dock ett mindre geografiskt område och visar konkret på förhållandena inom just detta område.

Rättspraxis

I några avgöranden har Regeringen upphävt planer där kommunen inte varit huvudman för allmänna platser i permanentbostadsområden, se bl.a. M2001/4520/F/P och M2003/2953/FP. I andra avgöranden har dock ansetts att kommunen haft tillräckliga skäl för att avsäga sig huvudmannskapet vid planer för förtätning med huvudsakligen permanentbebyggelse. Dessa avgöranden motiveras med att områdena även fortsättningsvis skulle ha karaktären av fritidsbebyggelseområden, se bl.a. M 94/935/9, M 94/938/9, M 94/1010/9 och M 94/435/9. (Källa: Kalbro/Smith - Exploateringsavtal Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer.) En allmän slutsats av avgörandena blir att Regeringen upp-

rätthåller de gällande lagreglerna i enlighet med motiven och att den praktiska tillämpningen av reglerna som i många fall innebär att kommunerna väljer att inte vara huvudman för allmän plats i detaljplan inte har stöd i Regeringens rättstillämpning.

Sammanfattande synpunkter

I inledningen av detta avsnitt uttalades att det är en central fråga för den här rapporten att bedöma hur de aktuella regelverken tillämpas och om tillämpningen medför problem för exempelvis allmänheten, fastighetsägare och andra. Även om det inte inom ramen för detta uppdrag har varit möjligt att göra en fullständig och mer heltäckande studie framstår ändå bilden av tillämpningen av det aktuella regelverket i PBL som tydlig. Reglerna om huvudmannaskap för allmänna platser i detaljplan tillämpas inte sällan på ett sätt som enligt vår uppfattning ligger bortom allt rimligt tolkningsutrymme, oavsett om tolkningen görs med utgångspunkt från den rena lagtexten, uttalanden i lagens förarbeten eller rättspraxis. Även om det i nuläget inte går att beskriva omfattningen av problemet i absoluta tal så visar de tillgängliga underlagen att det inte är fråga om enstaka undantagsfall utan mer en utbredd praxis som delas av många kommuner. Det är således fråga om ett reellt problem.

Tillämpningen kan ta sig uttryck på åtminstone två olika sätt. Ett sätt är att kommunen i detaljplanen beslutar om enskilt huvudmannaskap för allmän platsmark, trots att det inte föreligger särskilda skäl för detta enligt 6 kap. 26 § PBL. Ett annat sätt är att detaljplaner innehåller bestämmelser om att kvartersmark ska användas för allmänt ändamål genom att områden läggs ut som s.k. "x" och "z" områden, vilket ibland kombineras med beteckningen "g" som beskrivits ovan. Tillämpningen av planbeteckningarna "x" och "z" går utöver vad som avsågs när Boverket redovisade dessa i boken om detaljplaner. Efter att tredimensionell fastighetsbildning införts i Sverige finns det i princip inte längre något behov av att använda planbeteckningarna "x" och "z". Tillämpningen med de kombinerade beteckningarna "gx" och "gz" saknar helt stöd i gällande bestämmelser.

Det kan tilläggas att ett tredje sätt att påverka tillämpningen av de aktuella reglerna är att kommunerna genom s.k. exploateringsavtal med exploatörerna träffar avtal som påverkar planläggning och plangenomförande. Frågor om exploateringsavtal ligger dock inte inom ramen för den här rapporten. I den delen hänvisas istället till den rapport som Boverket samtidigt upprättar angående tillämpningen av de s.k. exploatörsparagraferna i plan- och bygglagen.

Vi delar således den uppfattning som redovisades av PBL-kommittén i betänkandet SOU 2005:77, s. 549 – 550. Där uttalade kommittén bl.a. att enskilt huvudmannaskap tillämpas i betydligt fler fall än vad som borde följa av förarbetsuttalandena till PBL. Dessutom fastslog kommit-

tén att det är mycket vanligt förekommande att detaljplaner innehåller bestämmelser om att även kvartersmark ska användas för allmänt ändamål, i form av s.k. ”x” och ”z” områden.

Vi har i vår studie framför allt kunnat se att de beskrivna sätten att planlägga för med sig stora konsekvenser för enskilda, huvudsakligen genom att kostnadsansvaret för drift och underhåll av allmänna platser och kvartersmark som används för allmänt ändamål överflyttas från kommunerna till enskilda fastighetsägare. Mot bakgrund av vad som framkommit delar vi även kommitténs syn på att det även uppstår konsekvenser vad avser allmänhetens rätt till tillträde samt skadeståndsansvar och de rättsliga medlen för genomförande.

Lantmäteriet bedömer därför sammanfattningsvis att det erfordras ett förändrat regelverk för att tillrättalägga den felaktiga tillämpningen av reglerna om huvudmannaskap i plan- och bygglagen.

I avsnitt 4.2 redovisar vi förslag på att en ny lagstiftning bör utarbetas. Vi lämnar i avsnitt 4.3 även några konkreta förslag på lagändringar i PBL samt AL som bör genomföras så snart som möjligt i avvaktan på att en ny lagstiftning tagits fram. Lantmäteriet anser att detta är angeläget.

4.2 En lag om avgifter för kommunal gatuhållning

Förslag: Lantmäteriet föreslår att det tillsätts en särskild utredning som, mot bakgrund av tidigare lämnade förslag, får till uppgift att utreda och lämna förslag till en särskild lag om avgifter för kommunal gatuhållning m.m.

Skälen till förslagen:

Gatukostnadsutredningens förslag

Möjligheten att låta fastighetsägarna vara med och bekosta den kommunala väghållningen utreddes redan under senare delen av 1970-talet. Den s.k. gatukostnadsutredningen lämnade i betänkandet ”Kommunernas gatuhållning” i september 1977 ett väl underbyggt förslag hur kommunerna skulle kunna ges rätt att ta ut avgifter av fastighetsägarna för att finansiera såväl byggande som drift och underhåll (SOU 1977:65). Utredningen inkluderade ett förslag till ”Lag om kommunvägar”, med detaljerat förslag till lagtext.

Plan- och byggtredningens förslag

Den tidigare Plan- och byggtredningen föreslog i sitt slutbetänkande, SOU 1996:168, "Översyn av PBL och va-lagen", ett införande av en lag om kommunal gatuhållning. Förslaget var utarbetat med den dåvarande va-lagen som förebild. Enligt lagförslaget skulle det vara möjligt att genom avgifter från fastighetsägarna få täckning för kommunens kostnader för anläggning, förbättring, drift och underhåll för gator och andra allmänna platser med kommunalt huvudmannaskap. Taxan utformas som en engångsavgift när fastigheten ansluts till gatenätet och därefter med periodiska avgifter. Förslaget skulle ses mot bakgrund av att utredningen samtidigt föreslog att kommunen friare kunde välja vem som skulle vara huvudman. Den som var mest lämplig i det enskilda fallet skulle enligt utredningens förslag bli huvudman.

Genom plan- och byggtredningens förslag skapas en kostnadsneutralitet. Kostnadsbilden för fastighetsägarna blir likartad för fastighetsägarna vare sig kommunen eller de själva står för huvudmannaskapet. I systemet ligger även en form av skatteväxling genom att de intäkter som en avgiftsfinansiering skulle innebära för kommunen kompenseras med en motsvarande skattesänkning.

Plan- och byggtredningen menade att avgiftsskyldighet enligt det föreslagna systemet skulle åläggas ägare av fastigheter inom detaljplanelområden med kommunalt huvudmannaskap för gator och andra allmänna platser. En viss begränsad avgiftsskyldighet skulle även kunna åläggas ägare av fastigheter inom områden där detaljplanen upphävts. Avgifterna skulle få tas ut för att täcka kostnaderna för åtgärder som kommunen har att utföra enligt PBL och renhållningslagen, således för anläggning, förbättring, underhåll och renhållning m.m. av gator och andra allmänna platser. Kommunens skyldigheter enligt renhållningslagen föreslogs utvidgas till att omfatta även områden för vilka detaljplanen hade upphävts. Inom sådana områden skulle således avgifter få tas ut för att täcka kostnaderna för inte bara underhåll utan även renhållning m.m. Dock skulle enligt förslaget avgifter inte få tas ut för att täcka kostnaderna för större trafikleder, parker och andra allmänna platser.

När det gällde avgifterna storlek innebar förslaget att kommunerna inte skulle få ta ut högre avgifter än vad som svarar mot självkostnaden. Den kommunala gatuhållningen skulle redovisningstekniskt redovisas skild från annan kommunal verksamhet. Skyldigheten att betala avgift skulle inträffa när den gata till vilken fastigheten har utgång blivit iordningställd. Avgiftsskyldigheten skulle fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund, ett begrepp som är hämtat från den numera upphävda VA-lagen och som även återfinnes i den nya lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, se 31 § första stycket nämnda lag. Avgiften skulle utformas enligt en taxa, som utformas av kommunen i enlighet med de nämnda grunderna.

Lagtekniskt menade plan- och byggtredningen att förslagen skulle införas genom att bryta ut gatukostnadsreglerna i 6 kap. PBL och att dessa skulle föras in i en särskild lag, lagen om avgifter för kommunal gatuhållning.

Plan- och byggtredningens förslag om en särskild lag om avgifter för kommunal gatuhållning fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. Flera remissinstanser tyckte att grundtankarna i förslaget var riktiga, men att förslaget inte var riktigt genomarbetat bl.a. avseende utformningen av taxorna. Vissa remissinstanser uttalade även viss tveksamhet huruvida den skattesänkning som utgjorde en del av förslaget verkligen skulle genomföras.

Förslaget om en särskild lag om avgifter för kommunal gatuhållning blev inte genomfört.

PBL-kommitténs ställningstagande

Även PBL-kommittén tar i sitt slutbetänkande upp frågan om en särskild lag om avgifter för kommunal gatuhållning. Kommittén bedömer därvid att, under förutsättning att det skulle gå att finna godtagbara politiska och tekniska lösningar på de frågor som det framfördes kritik mot, huvudalternativet i en förändrad lagstiftning rörande huvudmannaskap för allmänna platser borde vara en ordning liknande Plan- och byggtredningens förslag. Det tycks vara den enda möjligheten att få en så hög grad av neutralitet i systemet så att valet av huvudman kan göras mer eller mindre fritt. Genom att driftkostnaderna för allmänna platser betalas av fastighetsägarna – oberoende av vem som är huvudman – kan valet av huvudman grundas på vad som är den mest ändamålsenliga förvaltningsformen i det enskilda fallet och inte på de ekonomiska konsekvenserna, avslutar kommittén.

Kommittén menar dock att Plan- och byggtredningens förslag behöver utredas ytterligare.

Lantmäteriets tidigare ställningstagande

I Lantmäteriets, dåvarande Lantmäteriverkets, remissyttrande över Plan- och byggtredningens förslag tillstyrktes i huvudsak utredningens förslag om en lag om avgifter för kommunal gatuhållning. Vidare har Lantmäteriet i remissyttrandet över PBL-kommitténs betänkande bl.a. uttalat att det enligt Lantmäteriets mening inte kan åstadkommas någon långsiktigt riktigt hållbar lösning om inte fallen med kommunalt respektive icke kommunalt huvudmannaskap neutraliseras så att det ekonomiskt inte spelar någon roll för parterna vilket alternativ som väljs. Därvid hänvisas till Plan- och byggtredningens förslag.

Förslag från Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, om avgifter för kommunal väghållning

SKL har framfört ett förslag om avgifter för kommunal väghållning som i allt väsentligt baseras på Plan- och byggtredningens förslag. Förslaget finns redovisat i en PM, daterad den 10 november 2000, "Finansiering av kommunal väghållning – skatt eller avgift?" Där konstaterar förbundet inledningsvis att de nuvarande reglerna i PBL om hur de kommunala gatorna skall finansieras är otidsenliga. För en nödvändig reformering av dagens föråldrade regler föreslår förbundet att bestämmelserna om gatukostnader i PBL ändras så att kommunerna får rätt att ta ut avgifter för gatuhållningen av alla fastigheter som är belägna inom ett område med detaljplan och kommunalt väghållningsansvar och som inte själva betalar sin väghållning. Därmed, menar förbundet, kommer inte längre planutformningen att vara avgörande för vem som ska betala avgifter för väghållningen.

I sammandrag innebär SKL:s förslag följande:

Nuvarande regler i PBL för kommunal finansiering av byggande och förbättring av kommunala gator och allmänna platser slopas och ersätts av en särskild lag om kommunal gatuhållning. Kommunen får rätt, men ej skyldighet, att ta ut avgifter helt eller delvis för såväl byggande som drift och underhåll av kommunala gator och allmänna platser. Avgiften skall täcka nyanläggningskostnaden, kostnaden för ombyggnad och förbättringar samt drift och underhåll av det lokala gatunätet. Avgiften får tas ut som engångsavgift avseende anläggningskostnaden och periodisk avgift avseende ombyggnad, förbättringar och drift och underhåll eller periodisk avgift avseende både anläggnings/ förbättringskostnader och drift och underhåll. Fastighetsägarna skall bära kostnaderna. Med fastighetsägare jämställs tomträttsinnehavare. Fastighetsägarna kompenseras med skatteavdrag helt eller delvis för den periodiska avgiften mot fastighetsskatten. Som alternativ kan man tänka sig att sänka den kommunala utdebiteringen. Minskningen i statens intäkter vid minskning av fastighetsskatten kompenseras genom minskat statsbidrag till kommunerna. Gatuavgifternas storlek bestäms av kommunen inom ramen för självkostnadsprincipen. Kommunen väljer själv graden av skatte- och avgiftsfinansiering av den kommunala gatuhållningen. Fastigheter utanför område med detaljplan (stadsplan) och med enskild väghållning betalar ingen kommunal avgift, men bekostar sin egen väghållning. Fastigheter med privata lokalgator inom kvartersmark i s.k. storkvarter inom detaljplan med i övrigt kommunalt huvudmannaskap för allmänna platser betalar en mindre avgift enligt den kommunala gatutaxan i förhållande till likvärdiga fastigheter utanför storkvarter och med kommunala gator. I kostnadsunderlaget för avgiften ingår det lokala gatunätet eller det kommunala gatunätet inklusive övriga allmänna platser t.ex. parker. Kommunen fastställer taxa/taxor för uttag av avgift av fastighet inom område med detaljplan och kommunalt gatuhållningsansvar.

Avgiften mellan olika fastigheter fördelas efter skälig och rättvis grund. Fördelningen anges i en taxa, som kommunen fastställer.

Det kan tilläggas att även senare har SKL i ett yttrande över förslaget till kommunal fastighetsavgift uttalat att de i olika skrivelser och remisser har framfört att en kommunal fastighetsavgift bör avse alla typer av fastigheter och måste vara direkt kopplad till den servicenivå som fastighetsinnehavaren får från sin kommun. Bland annat har förbundet vid flera tillfällen pekat på önskemålet att kostnaderna för kommunernas gatuhållning finansieras med fastighetsavgifter. Underlag för framställningarna finns i promemorian "Kommunernas gator – hur ska vi betala dem, med skatter eller avgifter?". Senast i en skrivelse till miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet 2005-10-07 hemställde förbunden att en särskild utredare skulle få till uppgift att vidareutveckla förbundets skiss.

Sveriges Kommuner och Landsting framför vidare att promemorians förslag om en kommunal fastighetsavgift kan accepteras som en reform av den hittillsvarande fastighetsbeskattningen, men enbart bör ses som ett steg mot ett system där fastighetsägarnas avgifter direkt kopplas till den service som de får från kommunen. Förbundet hemställer att regeringen snarast låter tillsätta en utredning med denna inriktning.

Sammanfattningsvis är SKL således mycket positiv till- och även drivande i frågan om införandet av en särskild lagstiftning om kommunal gatuhållning som inkluderar avgifter för såväl byggande som drift och underhåll av kommunala gator och allmänna platser.

Ställningstagande från Exploateringsavtalsgruppen i Syd

Exploateringsgruppen i Syd är en informell grupp med deltagare från främst kommuner och byggherrar som samlats för att diskutera hur exploateringsavtalen borde utformas i det framtida samhällsbyggandet. I gruppen deltar även professor Thomas Kalbro från Kungliga Tekniska Högskolan, Institutionen för fastigheter och byggande, Avdelningen för fastighetsvetenskap, KTH.

I februari 2008 gav Thomas Kalbro tillsammans med Peter Smith ut en rapport med namnet "Exploateringsavtal Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer." Syftet med rapporten var att behandla exploateringsavtal, d.v.s. avtal som ingås mellan kommuner och byggherrar vid genomförandet av detaljplaner. Rapporten sammanfattar nuläget vad gäller dels lagstöd och praktisk tillämpning av exploateringsavtalen, dels förslag till förändringar av tillämpningen. Exploateringsgruppen i Syd redovisar kommentarer och ställningstaganden i den nämnda rapporten.

Rent allmänt menar gruppen att ansvaret för gator och vägar för allmänheten ska ligga på kommunen, men att finansieringsfrågorna måste lösas på ett mer ändamålsenligt sätt. Detta skulle lyfta bort en del av de problem som i dag är förknippade med exploateringsavtalen.

Bl.a. kommenterar gruppen det av SKL framförda förslaget som redovisats ovan. Gruppen menar att förslaget ökar de ekonomiska incitamenten för kommunen att ta hand om gator/grönområden, genom att de framtida drifts- och underhållskostnaderna får finansieras via avgifter istället för skattemedel. Därmed, uttalar gruppen, ökar förutsättningarna för att kommunen tar ansvar för gator, gångvägar m.m. vilket innebär en återgång till, och stärkande av, det kommunala huvudmannskapet.

Exploateringsgruppen i Syd framför som sin mening att avgiftssystemet i vattentjänstlagen bör tjäna som förebild, d.v.s. det är vägsystemet som helhet som bör avgiftsfinansieras. En viktig förutsättning för en väghållningsavgift, menar gruppen, är att den balanseras mot en motsvarande sänkning av kommunalskatten.

Lantmäteriets bedömning och ställningstagande

Ovan har redovisats uttalanden och förslag från olika instanser som haft anledning att engagera sig i frågan om avgifter för kommunal gatuhållning. Det är viktigt att notera att det råder en stor samstämmighet i själva principfrågan. Tre olika statliga utredningar har allt sedan slutet av 1970-talet och fram till idag lanserat samma ståndpunkt, nämligen att det bör skapas ett system med avgifter för såväl byggande som drift och underhåll av kommunala gator. I två av utredningarna, Gatukostnadsutredningen 1977 och Plan- och byggutredningen 1996, har dessutom lämnats förslag på konkret lagstiftning. Gatukostnadsutredningen lämnade ett förslag på en "Lag om kommunvägar" och Plan- och byggutredningen lämnade ett förslag på en "Lag om avgifter för kommunal gatuhållning". I PBL-kommitténs slutbetänkande 2005 redovisas inte något konkret förslag till lagstiftning. Kommittén väljer istället att uttala att huvudalternativet i en förändrad lagstiftning rörande huvudmannskap för allmänna platser borde vara en ordning liknande Plan- och byggutredningens förslag. En lösning som utgår ifrån tankarna bakom detta förslag behöver dock enligt kommittén utredas ytterligare.

Synpunkter och förslag från övriga här ovan redovisade instanser väger tungt, särskilt mot bakgrund av den samsyn som råder.

Som tidigare har framgått instämmer Lantmäteriet i förslaget om att det bör inrättas en särskild lag som gör det möjligt att finansiera den kommunala gatuhållningen med avgifter för såväl byggande som drift och underhåll av kommunala gator och övriga allmänna platser. En sådan lagstiftning bör utgöra ett framtida huvudalternativ. Vi grundar den uppfattningen på framför allt följande omständigheter.

Det regelverk som idag reglerar huvudmannskapet inom allmänna platser har uppenbara brister. Kommunerna väljer inte sällan, främst av ekonomiska skäl, att undandra sig ansvaret för huvudmannskapet för de allmänna platserna genom att lägga över ansvaret på enskilda fastighetsägare. Som framkommit är detta vanligt förekommande, trots att det

egentligen saknas laglig grund i PBL för ett sådant förfaringsätt, se avsnitt 4.1 ovan.

Som framgått är regelverket i sig inte oklart. Såväl lagtexten som förarbeten och rättspraxis är entydiga och lämnar inget större tolkningsutrymme. De ekonomiska motiven för kommunerna är dock så starka att de ändå väljer lösningar som strikt juridiskt ligger utanför det utrymme som lagstiftningen medger. Under sådana förhållanden är det enligt Lantmäteriets uppfattning motiverat att utarbeta en framtida lagstiftning som åtgärdar själva grunden till problemet. Detta låter sig bäst göras genom att tillskapa möjligheter för kommunerna att ta ut avgifter från fastighetsägarna för drift och underhåll av de allmänna platserna. Därigenom skapas en neutralitet i systemet som gör att det inte längre kommer att vara intressant att överflytta kostnadsansvaret för vissa allmänna platser till enskilda fastighetsägare, som därutöver genom kommunalskatten även får vara med och betala drift- och underhållskostnader för övriga gator och allmänna platser. Vidare kommer i ett sådant system inte heller drift- och underhållskostnader för gator och andra allmänna platser att direkt belasta kommunernas ekonomi och den konkurrens som idag uppstår mellan gatukostnaderna och kostnader för andra kommunala verksamheter som exempelvis äldreomsorg och skola kommer att försvinna. En ytterligare effekt av ett avgiftssystem är att även fastigheter som ägs av juridiska personer kommer att vara med och bidra till drift- och underhållskostnaderna, vilket inte är fallet med dagens system eftersom juridiska personer inte betalar kommunalskatt. Även fastighetsägare som är bosatta i annan kommun än den där de äger en fastighet kommer att få bidra till drift och underhåll av gator och andra allmänna platser. Ur rättvisesynpunkt är dessa argument viktiga.

Vid en enkel jämförelse mellan skatter och avgifter finner man, om man väljer en avgiftsmodell, vinnare bland kommuner som får en bredare bas för kostnadsuttag, särskilt i kommuner med många fritidsboende och/eller företag. Vinnare är även byggare och fastighetsutvecklare, som kan förutsäga kostnader under exploaterings- och driftskeden. De boende i nya områden kan också bli vinnare, då kostnader för gator inte behöver betalas både i gemensamhetsanläggningar och över skattsedeln. Vem är förlorare med avgiftsmodell och därmed vinnare med att behålla skatteuttaget? Den passive markägaren och kanske den som är skriven i en annan kommun än där han/hon äger en fastighet finner ingen fördel att övergå till avgiftsmodell. Sänker kommunen skatten de första åren i samma omfattning som avgifterna tas ut, kan de flesta finna att kostnaderna är blygsamma i förhållande till övriga utgifter för en fastighet. Det skapas på sikt utrymme för välfärden utan att kommunalskatten behöver höjas.

Jämförelsevis kan även tilläggas att skatter i andra sammanhang har ersatts av ett avgiftssystem. Genom propositionen 2007/08:27 föreslogs att den statliga fastighetsskatten på bostäder skulle avskaffas från och med 2008 och ersättas med en kommunal fastighetsavgift. Efter beslut i

riksdagen i december 2007 genomfördes reformen genom antagandet av lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift.

Lantmäteriet menar avslutningsvis att det inte är möjligt att inom ramen för det regleringsbrevsuppdrag som ligger till grund för denna rapport att utreda- och lämna förslag till en helt ny lagstiftning. Resultaten av tidigare utredningar och den kritik som riktats mot förslagen där visar att frågorna är komplexa och sannolikt kräver en relativt omfattande bearbetning innan det är möjligt att lägga fram ett förslag som kan läggas till grund för en ny lagstiftning. Lantmäteriet föreslår därför att det tillsätts en särskild utredning som, mot bakgrund av tidigare lämnade förslag, får till uppgift att utreda och lämna förslag till en särskild lag om avgifter för kommunal gatuhållning m.m.

Alternativt kan övervägas om det istället för att skriva en separat lag om avgifter för kommunal gatuhållning vore lämpligare att utforma en gemensam lag om kommunala avgifter som täcker in reglerna om avgifter i den nuvarande lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och även ett regelverk om avgifter för kommunal gatuhållning. Det kan i sammanhanget även övervägas om reglerna om renhållningsavgift i 27 kap. 4 – 6 §§ miljöbalken (1998:808) kan ingå i en sådan gemensam avgiftslag. Därigenom kan man uppnå enhetliga och tydliga regler för kommunernas avgiftsuttag som samordnas i ett gemensamt regelverk.

4.3 Huvudmannaskap för allmänna platser; kommunalt – enskilt – delat?

Förslag: Lantmäteriet föreslår att det, i avvaktan på införandet av en särskild lag om avgifter för kommunal gatuhållning m.m., genomförs ändringar i reglerna om huvudmannaskap för allmän platsmark. Som huvudregel ska kommunen alltid vara huvudman för allmän platsmark av tydlig allmän karaktär. Lantmäteriet föreslår vidare att det ska finnas en undantagsregel som innebär att enskilt huvudmannaskap för allmän platsmark ska få förekomma endast för områden av tydlig enskild karaktär för boende delar av året och industriområden. I andra situationer ska huvudmannaskapet kunna delas genom att kommunen ingår i en gemensamhetsanläggning och bidrar till anläggningens utförande och drift motsvarande den andel som följer av det allmännas behov av det aktuella området. Kommunens andelstal ska bestämmas av Lantmäterimyndigheten vid en lantmäteriförrättning och ett sådant beslut får inte grundas på en överenskommelse.

Skälen till förslagen:

Inledning

I föregående avsnitt har lämnats förslag om att det bör tillsättas en särskild utredning som, mot bakgrund av tidigare lämnade förslag, får till uppgift att utreda och lämna förslag till en särskild lag om avgifter för kommunal gatuhållning m.m. Mot bakgrund av det förslaget uppstår helt naturligt frågan om det är aktuellt att gå vidare med en utredning om att på annat sätt ändra bestämmelserna om huvudmannaskap i syfte att kommunen skulle kunna välja att inte vara huvudman för allmänna platser.

Under avsnitt 4.1 ovan har redovisats att reglerna om huvudmannaskap för allmänna platser i detaljplan inte sällan tillämpas på ett sätt som ligger bortom allt rimligt tolkningsutrymme. Vi har därför bedömt att det erfordras en förändrad lagstiftning som enligt huvudalternativet ska införas i form av en särskild lag om avgifter för kommunal gatuhållning m.m. Av studien framgår att de beskrivna sätten att planlägga för med sig stora konsekvenser för enskilda, huvudsakligen av ekonomisk natur men även i andra avseenden. Med hänsyn till svårigheterna att genomföra de tidigare förslagen om en avgiftslag för gatuhållning kan det befaras att även om det kommer att tillsättas en särskild utredning för att arbeta fram en sådan lagstiftning kan det ta lång tid innan lagen träder ikraft. Det är inte tillfredställande att de påtalade olägenheterna med dagens lagstiftning fortgår utan åtgärd intill dess att en helt ny lagstiftning kan tas i bruk i framtiden. Lantmäteriet finner därför att det finns skäl för att justera dagens regelverk i syfte att få ett rättvist och väl fungerande system för huvudmannaskap för allmän plats. I den fortsatta framställningen lämnar vi därför förslag som innebär kompletteringar, förtydliganden och i vissa fall ändringar av de förslag om huvudmannaskap som lämnats av PBL-kommittén i avsnitt 9.4 i slutbetänkandet SOU 2005:77, ”Får jag lov? Om planering och byggande”.

Huvudmannaskap för allmänna platser

PBL-kommittén redovisar i slutbetänkandet ett system för huvudmannaskap som i tre olika steg reglerar kommunens ansvar för allmän platsmark. I detta sammanhang lanserar kommittén ett nytt begrepp, nämligen ”allmänna platser av tydlig allmän karaktär”. Begreppet skall ses som motsatsen till ett annat begrepp som samtidigt lanseras, ”allmänna platser av tydlig enskild karaktär”. Genom den nya begreppsbildningen renodlar kommittén frågan om huvudmannaskap på så sätt att kommunen i den ena änden på skalan alltid ska vara huvudman för allmänna platser av tydlig allmän karaktär och i den andra änden på skalan ska

kommunen aldrig vara huvudman för allmänna platser av tydlig enskild karaktär. Den möjlighet som finns i dagens lagstiftning att frångå huvudregeln om kommunalt huvudmannaskap om det finns särskilda skäl, tas bort. Egentligen kan detta sägas vara en återgång till- och förstärkning av lagstiftarens grundtanke när de nuvarande reglerna i 6 kap. 26 § PBL infördes. Kommunen ska således vara huvudman för de allmänna platserna inom en detaljplan. Begreppet särskilda skäl var tänkt som en ren undantagsregel, som dock i praktiken fick en alltmer utökad användning, trots att Regeringen i de fallen som bestämmelsen prövades underkände extensiva tolkningar av begreppet.

Den nya begreppsbildningen fick viss kritik av remissinstanserna, bl.a. för att den skulle kunna leda till tolkningsproblem i det enskilda fallet. Lantmäteriet menar dock att de nya begreppen i kombination med vissa lagtekniska justeringar och tydliga uttalanden i förarbetena kommer att leda till ett mer tydligt regelsystem än vad som gäller idag.

Huvudregeln om huvudmannaskap för allmän platsmark bör alltså vara att kommunen ska vara huvudman för allmän platsmark av tydlig allmän karaktär. Därmed avses de allmänna platserna av centralortskaraktär eller sådana platser som är uppenbart allmänna. Som exempel kan nämnas genomfartsleder, huvudgator, centrala torg, parker och gång- och cykelvägar, som ofta behöver användas av allmänheten.

Undantagsregeln bör vara tydligare utformad än vad som är fallet i PBL-kommitténs förslag. Regeln bör dock bygga på begreppet allmänna platser av tydlig enskild karaktär. För att undvika tolkningsproblem och samtidigt för att undvika att regeln i praktiken ges samma extensiva tolkning som dagens regel om särskilda skäl bör lagtexten tydligt ange i vilka situationer som undantagsregeln är tillämplig. Förslagsvis bör detta formuleras på så sätt att kommunen får välja att inte vara huvudman för allmänna platser i detaljplan om de allmänna platserna är av tydlig enskild karaktär inom områden avsedda för boende delar av året eller inom industriområden. Härigenom kommer den ursprungliga tanken med avgränsningen i 6 kap. 26 § PBL att lagfästas på ett tydligt sätt som inte medger att huvudregeln om att kommunen ska vara huvudman för allmän platsmark inom detaljplan kan omdefinieras i praktiken. Det har inte framkommit några synpunkter som talar för att utöka eller omdefiniera de områden som inryms i undantagsregeln.

Kommunens möjlighet att avsäga sig huvudmannaskapet för allmänna platser

Förutom undantagsregeln om huvudmannaskap för allmänna platser av tydlig enskild karaktär föreslår PBL-kommittén även en ytterligare undantagsregel som ger kommunen rätt att, under en viss förutsättning, välja att inte vara huvudman. Förutsättningen för detta är att kommunen ska bidra till kostnaderna för utförande och drift av de allmänna platser-

na, vilket föreslås ske genom att kommunen ingår i en gemensamhetsanläggning med andelstal som motsvarar den omfattning i vilken allmänheten kan förväntas utnyttja de allmänna platserna. Kommittén föreslår vidare att grunderna för bedömningen av kommunens andel i gemensamhetsanläggningen bör framgå av detaljplanen. Detta bör vara så tydligt att det är möjligt för berörda sakägare att i planprocessen bedöma planens konsekvenser.

Den av kommittén föreslagna lösningen bygger på förutsättningen att en kommun ska kunna ingå som delägare i en gemensamhetsanläggning. Det kan därvid konstateras att de idag gällande reglerna i anläggningslagen, AL, inte medger att kommunen som sådan ansluts som delägare i en gemensamhetsanläggning. Det är enbart i det fallet att kommunen äger en fastighet som kommunen kan anslutas till en sådan anläggning och bidra till kostnaderna för anläggningens utförande och drift. Möjligheterna till anslutning av fastigheten och i så fall vilket andelstal som ska åsättas bedöms dock i det fallet inte efter kommunens allmänna intresse av att delta i gemensamhetsanläggningen utan istället utifrån den aktuella fastighetens behov, se bl.a. rättsfallet NJA 1997 s. 491. Den av PBL-kommittén föreslagna lösningen förutsätter alltså att reglerna i AL ändras på så sätt att en kommun ska kunna ingå som delägare i en gemensamhetsanläggning, trots att det inte finns en kommunalägd fastighet som motiverar detta.

Lantmäteriet, tidigare Lantmäteriverket, har i en rapport, LMV-rapport 2002:9 "Översyn av anläggningslagen", bl.a. lämnat ett förslag med innebörden att en kommun ska kunna ingå som delägare i en gemensamhetsanläggning, se avsnitt 4.2 s. 42 ff. i rapporten. Avsnittet bifogas som bilaga 1.

I 2002 års rapport uttalar Lantmäteriet bl.a. att det sedan länge har funnits önskemål om att vid den kommunala planeringen kunna kombinera de båda slagen av markreservationer, d.v.s. områden för enskilda behov och områden för allmänna behov. Det handlar i första hand om att markutrymmen, som primärt ska skötas gemensamt av fastighetsägarna inom ett kvarter även ska hållas tillgängliga för allmän gång- eller fordonstrafik. I detaljplanerna brukar ambitionen uttryckas genom kombinationerna "gx" eller "gz".

Valet av "gx" eller "gz" som planbestämmelse får anses innebära att utbyggnad och skötsel av marken i fråga huvudsakligen bedömts vara ett enskilt ansvar, men att det allmänna intresset på något sätt måste ges ett visst inflytande och därmed också ett motsvarande kostnadsansvar. De försök som har gjorts att lösa frågan vid plangenomförandet har ofta inneburit att en kommunägd fastighet har anslutits till den gemensamhetsanläggning som har huvudansvaret för området i fråga. Eftersom behovet, som nämnts ovan, ofta inte är knutet till en viss fastighet, utan till ett mer övergripande allmänt intresse, har dock problem uppstått i många fall, både vad avser möjligheten att ansluta den kommunala fastigheten och, om anslutning är möjlig, vilket andelstal som ska åsättas.

Ett sätt att lösa problemet är givetvis att återgå till en strikt åtskillnad mellan allmänna och enskilda ändamål vid den kommunala planeringen. Detta skulle ha fördelar från tydlighetssynpunkt. Om man ser till de förslag som lämnats av PBL-kommittén i dessa avseenden skulle det innebära att man skulle stanna vid att ha den ovan beskrivna huvudregeln innebärande att kommunen alltid ska vara huvudman för allmänna platser för områden inom detaljplan. Huvudregeln kompletteras sedan av den ovan behandlade undantagsregeln innebärande att kommunen får välja att inte vara huvudman för allmänna platser i detaljplan om de allmänna platserna är av tydlig enskild karaktär inom områden avsedda för boende delar av året eller inom industriområden. Samtidigt kan man inte bortse från den verklighet som gett upphov till bruket med blandade ändamål. Att de nämnda kombinationerna förekommer så ofta är en mycket tydlig indikation på att det finns behov av att kombinera allmänna och enskilda ändamål.

I likhet med PBL-kommittén bedömer Lantmäteriet att undantagsregeln, där kommunen väljer att inte vara huvudman för allmänna platser, oftast blir tillämplig på lokalgator, lokala parker och liknande. Det ska vara fråga om områden som endast i begränsad omfattning behöver användas av allmänheten. En vanlig situation kan exempelvis vara en kommunal gång- och cykelväg som skall passera ett kvarter med enskild bebyggelse. Istället för att bygga en särskild gångväg genom eller runt området, är det naturligt att kommunen tillförsäkras en rätt för gång- och cykeltrafikanterna att kunna passera kvarteret på den kvartersväg som byggs eller redan finns. En sådan lösning måste ses som rimlig från såväl praktiska aspekter som kostnadssynpunkt.

Lantmäteriet bedömer således att det bör göras möjligt för en kommun att ansluta sig till en gemensamhetsanläggning enligt AL, varvid det skapas en kommunal rättighet som kan kombineras med de enskilda rättigheterna i de berörda fallen. Som framgått ska inte i de här sammanhangen rättigheten knytas till en kommunal fastighet. Rättigheten bör istället knytas till kommunen som sådan, vilket blir den mest ändamålsenliga lösningen. På motsvarande sätt bör en kommun även i andra fall kunna anslutas till en gemensamhetsanläggning.

Genom den förordade ordningen ges dels en möjlighet för kommunen att se till att det allmänna behovet beaktas, dels skapas en säkerhet för berörda fastighetsägare att det kommunala ansvar som ligger i planbestämmelser som "x" och "z" rättsligt och ekonomiskt kan säkerställas vid plangenomförandet.

Möjligheten att ansluta en kommun till en gemensamhetsanläggning bör inte begränsas till enbart det beskrivna planfallet. Behov av att kombinera allmänna och enskilda intressen kan givetvis uppkomma även utanför detaljplan. Det bör därför införas en generell möjlighet att ansluta en kommun till en gemensamhetsanläggning.

En utförligare beskrivning och motivering av förslaget finns i den ovan återopade rapporten från Lantmäteriverket, som ännu inte har lett

till lagstiftning. Genom PBL-kommitténs förslag blir nu förslaget i rapporten aktualiserat och bör enligt Lantmäteriets mening läggas till grund för lagstiftningsåtgärder i de delar som behandlas här.

En ytterligare fråga återstår dock att behandla, nämligen frågan om kommunens andelstal i gemensamhetsanläggningen vid ett blandat huvudmannaskap. Som PBL-kommittén konstaterar är det en förutsättning för det föreslagna systemet att kommunens andel inte blir endast symbolisk utan att andelen blir bestämd med utgångspunkt från den omfattning som allmänheten förväntas komma att använda de allmänna platserna. Frågan om andelstal handlar i första hand om kostnaderna för framtida drift- och underhåll av anläggningen eftersom hänvisningen till PBL:s gatukostnadsregler i det aktuella lagförslaget innebär att kommunen i många fall inte ska åsättas andelstal för utförande.

Inrättandet av en gemensamhetsanläggning sker vid en förrättning enligt AL, som handläggs av Lantmäterimyndigheten. Det är alltså Lantmäterimyndigheten som primärt ska bedöma vilket faktiskt andelstal som kommunen ska ha i gemensamhetsanläggningen. Enligt 15 § AL ska andelstalet för utförande bestämmas med hänsyn till delägarnas nytta av anläggningen och andelstalet för drift med hänsyn till hur anläggningen används. Det skulle i och för sig gå att tillämpa dessa bestämmelser för det fallet att kommunen ska ingå i en gemensamhetsanläggning med en andel som motsvarar allmänhetens användning. Lantmäterimyndigheten skulle alltså vid en officialprövning komma att bestämma andelstalet i enlighet med bestämmelserna i 15 § AL. En komplikation i detta sammanhang är att bestämmelserna i 15 § AL är dispositiva enligt 16 § första stycket punkten 4 AL. Det kan få till följd att om exempelvis kommunen och en exploatör kommer överens om en helt annan kostnadsfördelning än vad som skulle följa av 15 § AL, ska Lantmäterimyndigheten i princip följa överenskommelsen och bestämma andelstalet i enlighet med denna. De skyddsregler som finns i 16 § AL som syftar till att förhindra att en överenskommelse görs i otillbörligt syfte är, med hänsyn till det bakomliggande syftet med dessa, enligt Lantmäteriets uppfattning inte tillräckliga för att garantera att kommunerna alltid skulle erhålla ett andelstal som svarar mot allmänhetens användning av gemensamhetsanläggningen. Sådana garantier måste därför tillförsäkras på något annat sätt för att det ska vara möjligt att skapa ett rättvist system med delat huvudmannaskap.

PBL-kommittén har i sitt slutbetänkande förordat att garantin för att kommunen ska erhålla ett andelstal som svarar mot allmänhetens användning av gemensamhetsanläggningen ska ges genom att det i 5 kap. 4 § PBL införs bestämmelser som innebär att grunderna för kommunens medverkan vid blandat huvudmannaskap ska anges i detaljplanen. Grunderna för bedömningen av kommunens andel bör framstå så pass tydligt att det är möjligt för berörda sakägare i planprocessen att bedöma planens konsekvenser. Vidare anför kommittén att det – liksom enligt gällande rätt – anges i planen om kommunen inte ska vara huvudman för

allmänna platser. Saknas planbestämmelser om detta blir kommunen huvudman.

Lantmäteriet har i samverkan med Boverket kommit fram till att den av PBL-kommittén valda lösningen avseende andelstalen inte bör genomföras. Ställningstagandet grundas på flera olika skäl. Rent allmänt upplevs att en bestämmelse som tar upp grunderna för beräkning av kommunens andelstal som ett främmande inslag i en detaljplan. Som redovisats ovan regleras grunderna för beräkning av andelstal i 15 § AL och det är tveksamt huruvida en planbestämmelse skulle kunna tillföra något i sak till detta. Det finns inte heller någon fördjupad studie av hur samspelet mellan bestämmelserna i AL och detaljplanens reglering ska fungera.

Kommittén för även ett resonemang om huruvida man i planen direkt bör bestämma ett andelstal, vilket är en mer långtgående lösning. I likhet med kommittén finner även Lantmäteriet att en sådan lösning är mindre lämplig.

En allmänt hållen bestämmelse i en detaljplan skulle även kunna leda till oklarheter och svårigheter vid beräkningen av kommunens andelstal. En del av den remisskritik som har riktats mot PBL-kommitténs förslag i den delen har även påtalat att förslaget om kommunens andelstal innehåller oklarheter samt att det skulle kunna medföra risk för rättslig och/eller ekonomisk förlust för sakägare.

Lantmäteriet menar sammanfattningsvis att grunderna för kommunens delaktighet i en gemensamhetsanläggning vid ett blandat huvudmannaskap inte ska anges i detaljplanen. Istället bör en annan lösning väljas för att tillförsäkra att kommunen erhåller ett andelstal som svarar mot allmänhetens användning av gemensamhetsanläggningen. Enligt Lantmäteriets uppfattning bör delaktigheten i gemensamhetsanläggningen huvudsakligen bestämmas med ledning av de ordinarie reglerna i AL. Det bör dock göras ett tillägg i 15 § AL som förtydligar att när kommunens andelstal skall bestämmas i samband med att kommunen inträder i gemensamhetsanläggningen med stöd av 6 kap. 26 § PBL ska andelstalen motsvara den omfattning i vilken allmänheten kan förväntas utnyttja de allmänna platserna. Fördelen med den här lösningen är att Lantmäterimyndigheten, som är fristående myndighet, objektivt i samband med en förrättning beräknar och fastställer andelstalen för kommunen. Därmed motverkas även att kommunens andelstal blir för lågt och således inte återspeglar det allmänna nyttjandet av anläggningen, vilket har varit vanligt förekommande med dagens regelsystem.

En ytterligare regeländring måste dock övervägas. PBL-kommittén tar upp problemet med att reglerna i 15 § AL är dispositiva, vilket bland annat innebär att kommunen i ett exploateringskedje kan träffa en överenskommelse med exempelvis en exploatör om att andelstalet för kommunen ska sättas lägre än vad som skulle ha varit fallet om det hade bestämts med ledning av 15 § AL. Eftersom det övergripande syftet med de regeländringar som nu diskuteras är att skapa ett system där kommu-

nen ska erhålla ett andelstal som motsvarar den omfattning i vilken allmänheten kan förväntas nyttja de allmänna platserna saknas det skäl för att låta reglerna i 16 § omfatta dessa fall. När kommunen väljer att använda undantagsregeln om att inte vara huvudman för de allmänna platserna enligt 6 kap. 26 § tredje stycket första punkten PBL ska andelstalet enligt Lantmäteriets mening således alltid bestämmas enligt reglerna i 15 § AL, utan möjlighet till frivilliga överenskommelser. Lagtekniskt innebär detta att även 16 § AL måste justeras för detta fall.

Olika huvudmän för olika allmänna platser inom samma planområde

PBL-kommittén föreslår även att det ska vara möjligt att ha olika huvudmän för olika allmänna platser inom samma detaljplanområde. Förslaget har inte utvecklats närmare i slutbetänkandet.

Enligt gällande rätt är det inte möjligt att inom en och samma detaljplan ha ett delat huvudmannaskap som innebär att olika huvudmän svarar för olika allmänna platser eller delar av de allmänna platserna. Detta framgår inte direkt av lagtexten i 5 kap. 4 § PBL som i den gällande lydelsen endast uttalar att om kommunen inte ska vara huvudman för de allmänna platserna inom planområdet, ska det anges i detaljplanen. I propositionen till PBL, prop. 1985/86:1, s. 566 – 567, är dock departementschefen mycket tydlig och uttalar bl.a. att han - för att undanröja de tänkbara oklarheter som beskrivits - slår fast att delat huvudmannaskap inte kan förekomma inom en och samma plan. Kommunen måste alltså bestämma sig för att antingen vara eller inte vara huvudman för samtliga allmänna platser i en detaljplan.

Det kan i vissa fall förekomma situationer där en regel som tillåter olika huvudmän för olika allmänna platser i en detaljplan skulle kunna tillämpas. Behovet av en sådan regel torde dock enligt Lantmäteriets bedömning vara begränsat, bl.a. med hänsyn till att detaljplaner normalt sett omfattar begränsade områden av ofta enhetlig karaktär. Detta begränsade behov får vägas mot nackdelarna med att tillåta olika huvudmän.

De fördelar som skulle uppnås genom att tillåta ett delat huvudmannaskap inom en och samma detaljplan kan enligt Lantmäteriets uppfattning vid en avvägning inte motivera ändrade regler. Vi väljer därför att inte föreslå några nya regler som skulle innebära att olika huvudmän skulle kunna förekomma för olika allmänna platser inom samma detaljplan. I de fall det uppstår ett reellt behov av att ha olika huvudmän för allmänna platser inom ett visst angivet område bör situationen ofta kunna lösas genom att dela upp det aktuella området i olika detaljplaner.

5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft snarast möjligt.

Skälen för förslagen:

Den nya lagstiftningen avseende de föreslagna ändringarna i PBL och AL bör träda ikraft så snart som möjligt.

Lantmäteriet bedömer att det inte behöver införas några särskilda övergångsbestämmelser. Det innebär att detaljplaner som ska antas efter ikraftträdandetidpunkten ska följa de nya reglerna i 6 kap. 26 § PBL. Vidare tillämpas de nya reglerna i AL efter ikraftträdandet. Anläggningsförrättningar där ansökan inkommit före ikraftträdandetidpunkten handläggs enligt de regler som gällde före den tidpunkten.

6 Kostnader

Huvudförslaget i rapporten om att utreda och senare införa en särskild lag om avgifter för kommunal gatuhållning m.m. innebär att det skapas ett i huvudsak kostnadsneutralt system där en skatteväxling sker i samband med att avgifter för kommunal gatuhållning införs. För kommunerna kommer förslaget således inte att medföra vare sig ökade eller minskade kostnader. En viss kostnadsökning kommer att uppstå för dem som tidigare inte erlagt kommunalskatt inom den kommun där det aktuella gatunätet är beläget, men som i fortsättningen kommer att erlægga en avgift för gatuhållningen. Då ett av de grundläggande motiven för förslaget är att skapa ett rättvist kostnadsfördelningssystem är den konsekvensen önskvärd.

De övriga förslagen i rapporten med lagändringar i PBL och i AL innebär att kommunerna kommer att få vissa ökade kostnader. Tidigare har kommunerna fört över kostnader för gatuhållningen på enskilda fastighetsägare genom att kommunerna i vissa detaljplaner lagt ut enskilt huvudmannaskap för sådana områden som även med dagens lagstiftning skulle ha lagts ut med kommunalt huvudmannaskap. Vidare förekommer det att kommunerna även lagt ut områden inom kvartersmark i detaljplan som förutsatts vara allmänt tillgängliga utan att kommunen påtagit sig ett fullt kostnadsansvar för det allmänna nyttjandet. Då förslagen i den delen i rapporten huvudsakligen syftar till att förhindra en fortsatt övervältring i förhållande till avsikten vid PBL:s tillkomst av kostnadsansvaret på enskilda är kostnadsökningarna för kommunerna en planerad följd av förslaget. Eftersom det saknas en heltäckande kartläggning av företeelsen med överföring av kostnader på enskilda är det inte möjligt att bedöma det framtida ökade kostnadsutfallet för kommunerna. Det bör dock noteras att förslagen inte verkar retroaktivt och dessa påverkar således inte med automatik redan befintliga förhållanden. Däremot kan förslagen påverka befintliga förhållanden i samband med planändringar och omprövningar av gemensamhetsanläggningar. I grunden innebär förslagen enbart att kommunerna fullt ut får ta det kostnadsansvar som de sedan länge är ålagda genom den gällande lagstiftningen. Enskilda fastighetsägare och andra berörda kommer inte att belastas med ökade kostnader, utan tvärtom innebär förslaget en kostnadsminskning för den gruppen.

Statens kostnader bedöms inte förändras av något av förslagen förutom att skyldigheten att utge statsbidrag till enskild väghållning kan påverkas om kommunen ingår i en gemensamhetsanläggning vid blandat huvudmannaskap.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10), PBL

5 kap. 4 §

I detaljplanen ska för de allmänna platserna anges

1. *om kommunen inte ska vara huvudman eller*
2. *om kommunen inte ska vara huvudman samt enligt 6 kap. 26 § tredje stycket första punkten ska ingå i en samfällighet enligt anläggningslagen (1973:1149) för utförande och drift av de allmänna platserna.*

Den tidigare lydelsen av lagrummet angav endast att om kommunen inte skulle vara huvudman för de allmänna platserna inom planområdet, skulle det anges i detaljplanen. Den nya lydelsen är anpassad efter de nya bestämmelserna om huvudmannaskap i 6 kap. 26 § och syftar till att detaljplanerna ska ange vilken av de två situationer som föreligger där kommunen kan avstå från huvudmannaskapet. Preciseringsen är nödvändig för att fastighetsägare och andra ska kunna bedöma konsekvenserna av att kommunen inte ska vara huvudman.

6 kap. 26 §

Inom områden med detaljplan *ska* kommunen vara huvudman för allmänna platser, *om inte annat följer av tredje stycket*. Att planen *ska* utvisa om kommunen inte *ska* vara huvudman framgår av 5 kap. 4 §.

Kommunen *ska* efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen ställa i ordning gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman så, att platserna kan användas för avsett ändamål. Före genomförandetidens utgång *ska* platserna upplåtas till allmänt begagnande inom områden som har bebyggts i enlighet med planen. Inom områden som efter genomförandetidens utgång bebyggs i enlighet med planen *ska* allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande efter hand som bebyggelsen färdigställs.

Kommunen får välja att inte vara huvudman för allmänna platser i detaljplan om:

1. *de allmänna platserna inte är av tydlig allmän karaktär och kommunen ska ingå i en samfällighet enligt anläggningslagen (1973:1149) för utförande och drift av de allmänna platserna eller*
2. *de allmänna platserna är av tydlig enskild karaktär inom områden avsedda för boende delar av året eller inom industriområden.*

I paragrafens *första stycke* slås som huvudregel fast att kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. Huvudregeln innebär att allmänna platser av tydligt allmänt intresse, exempelvis genomfartsleder, centrala torg, gator och parker alltid ska ha kommunalt huvudmannaskap. Genom ett tillägg i *första stycket* har öppnats upp en möjlighet för en kommun att, under vissa förutsättningar, besluta att inte vara huvudman för allmänna platser. De aktuella förutsättningarna finns sedan i paragrafens *tredje stycke*. Den tidigare regleringen i *första stycket* som innebar att kommunen skulle vara huvudman för allmänna platser om det inte fanns särskilda skäl till annat har utgått och har således ersatts av de nya reglerna i *tredje stycket*. I övrigt har några redaktionella ändringar genomförts i *första stycket*.

I andra stycket har endast smärre redaktionella ändringar genomförts.

Tredje stycket är ett helt nytt stycke som reglerar de två situationer som utgör de enda undantagen från huvudregeln i *första stycket*. I bostadsområden i centralortens ytterområden och i mindre tätorter kan exempelvis lokalgator och lokala parker anses vara av allmän karaktär, men det kan finnas skäl för att ha ett delat huvudmannaskap när de allmänna platserna huvudsakligen används av de lokala fastighetsägarna. En förutsättning för att ett delat huvudmannaskap ska få förekomma är dock att kommunen ska ingå i en samfällighet enligt AL för utförande och drift av de allmänna platserna. Särskilda regler för att beräkna kommunens andel finns i 15 – 16 §§ AL. Vidare kan allmänna platser ha en tydlig enskild karaktär varvid enskilt huvudmannaskap kan tillämpas. Av lagtexten framgår att den möjligheten endast står öppen i två konkreta fall, dels när det är fråga om områden för boende delar av året vilket närmare kan definieras som fritidsområden, dels inom industriområden. Platserna som avses är exempelvis gator och parker som framför allt är avsedda för området eget behov där allmänheten har ringa eller inget intresse av området. I detaljplanen kan endast regleras att det är ett område för bostadsändamål. Däremot framgår inte av planen om det är fråga om ett område för permanentboende eller fritidsboende. Det torde dock i samband med upprättande av planen stå klart för planförfattaren vilken form av boende som avses. Regeln är uttömmande och kan inte tillämpas i några andra fall än de som räknas upp i lagtexten.

7.2 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149), AL

2 §

Lagens bestämmelser om fastighet *ska tillämpas* på tomträtt som inskrivits och på gruva. Om det är lämpligt, *ska* bestämmelserna tillämpas även på

1. byggnad eller annan anläggning som *inte* hör till fastighet,
2. *på kommun samt*
3. *på naturreservat och kulturresevat.*

I sak har andra meningen i bestämmelsen ändrats. Ändringen innebär att kommunen som sådan kan jämföras med fastighet vid tillämpningen av AL. Motiven för detta framgår av avsnitt 4.3. En kommun ska således kunna anslutas till en gemensamhetsanläggning och rättigheter enligt 49 – 50 och 51-52 §§ AL ska kunna upplåtas till förmån för kommunen. Det ligger i sakens natur att bakom behovet för en kommun att delta i en gemensamhetsanläggning eller förvärva rättigheter ligger allmänhetens, d.v.s. i första hand kommunmedborgarnas, behov. Särskilt tydligt framstår behovet i de fall där kommunen väljer att avstå från huvudmannaskapet för en allmän plats enligt reglerna i 6 kap. 26 § tredje stycket andra punkten PBL, eftersom tillämpningen av den bestämmelsen även innebär att kommunen ska ingå i en gemensamhetsanläggning med en andel som motsvarar den omfattning i vilken allmänheten förväntas utnyttja de allmänna platserna. Bestämmelsen är dock inte enbart avsedd för dessa fall utan kan användas även i övrigt när kommunen, utan att uppträda som ägare till en fastighet, behöver anslutas till en gemensamhetsanläggning.

Särskilt bör noteras att i andra meningen, punkten tre har kulturresevat lagts till. I och med ikraftträdandet av miljöbalken 1999 infördes institutet kulturresevat som komplement till det sedan länge etablerade institutet naturreservat. Tanken bakom lagändringen var att de båda instituten skulle komplettera varandra och valet mellan det ena eller det andra kan ibland vara en ganska hårfin bedömning. Den andra meningen har således ändrats så att det framgår att bestämmelsen även avser kulturresevat.

Därutöver har vissa redaktionella ändringar gjorts i texten.

15 §

Grunderna för fördelning av kostnaderna för gemensamhetsanläggnings utförande *fastställs* vid förrättningen. För varje fastighet anges andelstal, som *bestäms* efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta fastigheten har av anläggningen. Inlöses mark för endast vissa av deltagarna i anläggningen, *fastställs* grunderna för fördelning av kostnaderna för inlösen särskilt.

Andelstal *fastställs* även i fråga om kostnaderna för anläggningens drift. Sådant andelstal *bestäms* efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den omfattning i vilken fastigheten beräknas använda anläggningen. Om det är lämpligt, kan föreskrivas att kostnaderna i första hand *ska* fördelas genom att avgifter *uttas* för anläggningens utnyttjande. Grunderna för beräkningen av sådana avgifter *fastställs* vid förrättningen.

När kommunen ska ingå i en samfällighet för utförande och drift av allmänna platser enligt 6 kap. 26 § tredje stycket första punkten plan- och bygglagen (1987:10) ska andelstalen motsvara den omfattning i vilken allmänheten förväntas utnyttja de allmänna platserna. Vid bestämmande av andelstal för utförande ska bestämmelserna i 6 kap. 31-38 §§ plan- och bygglagen (1987:10) beaktas.

I paragrafens *första och andra stycken* har endast smärre redaktionella ändringar genomförts.

I *tredje stycket* anges grunden för beräkningen av kommunens andelstal när kommunen ska ingå i en samfällighet för utförande och drift av allmänna platser enligt 6 kap. 26 § tredje stycket första punkten PBL. Den angivna kopplingen till gatukostnadsbestämmelserna i 6 kap. 31 – 38 §§ PBL innebär att kommunens andelstal för utförande bör sättas ner till i princip noll i de fall då kommunen haft möjlighet att ta ut kostnaderna för gatuutbyggnaden av fastighetsägarna, oavsett om kommunen brukar eller inte brukar använda sig av gatukostnadsbestämmelserna. När en kommun i andra fall än de som regleras i 6 kap. 26 § tredje stycket första punkten PBL ska ingå i en gemensamhetsanläggning beräknas andelstalen på vanligt sätt enligt *första och andra styckena* i paragrafen.

16 §

Avsteg får göras från

1. 5 §, om ägarna av de fastigheter som *ska* delta i anläggningen medger det,
2. 8 § såvitt den innebär skydd för enskilt intresse, 12 § första stycket eller 13 §, om de fastighetsägare och andra sakägare vilkas rätt berörs medger det,
3. 12 a § andra meningen, om anläggningens ägare medger det,
4. 15 § *första och andra styckena*, om det medges av fastighetsägare som åläggs större bidragsskyldighet än som annars skulle ha gällt och avvikelsen från bestämmelsen inte sker i otillbörligt syfte.

Svarar fastighet för fordran, får avsteg från 13 eller 15 § med stöd av ägarens samtycke ske endast om även fordringens innehavare medger det. Besvärar fastigheten av gemensam in-teckning, fordras dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som i 22 kap. 11 § jordabalken *föreskrivs* för relaxation. Medgivande av rättsägare behövs *inte*, om anläggningens inrättande är väsentligen utan betydelse för honom *eller henne*.

Första stycket fjärde punkten har ändrats i sak. Innebörden i bestämmelsen är att det endast är möjligt att göra avsteg från bestämmelserna i 15 § första och andra styckena, om de angivna förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Det är således inte möjligt att, med stöd av 16 § första stycket punkten fyra, göra avsteg från de nya reglerna i 15 § tredje stycket. Detta leder till att det alltid är Lantmäterimyndigheten som vid en officialprövning beslutar om kommunens andelstal när kommunen ska bidra till kostnaderna för utförande och drift av allmänna platser enligt 6 kap. 26 § tredje stycket första punkten plan- och bygglagen (1987:10). Att andelstalet ska motsvara den omfattning i vilken allmänheten förväntas utnyttja de allmänna platserna framgår av 15 § tredje stycket. I andra fall än det angivna har kommunen rätt att tillämpa reglerna om avsteg i första stycket punkten fyra.

I paragrafen har i övrigt endast smärre redaktionella ändringar genomförts.

BILAGA 1

Utdrag ur LMV-rapport 2002:9, "Översyn av anläggningslagen",
Avsnitt 4.2 Deltagande i gemensamhetsanläggning.

Deltagande i gemensamhetsanläggning

Förslag: En kommun skall kunna ingå som delägare i en gemensamhetsanläggning.

Skälen för förslaget: I en detaljplan kan kvartersmark, dvs. mark som är avsedd för bebyggelse, reserveras för att tillgodose även vissa gemensamma eller allmänna behov. Det gäller dels utrymme för gemensamhetsanläggningar (s.k. g-områden), dels utrymme för allmän trafik eller ledning (s.k. x-, z-, t-, u- och l-områden). Bokstavsbeteckningarna är hämtade från Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, Boverkets allmänna råd 1996:1, ändrad genom 2002:1.

S.k. g-områden är avsedda att utnyttjas för *enskilda* behov inom kvartersmark. Ansvar för utbyggnad och skötsel åvilar den anläggningssamfällighet som finns eller bildas för ändamålet.

Övriga områdestyper är utlagda för att tjäna *allmänna* behov. Ansvar för utbyggnad och skötsel ligger då på den som är huvudman för den allmänna anläggningen, dvs. inte sällan kommunen.

Sedan länge har det funnits önskemål om att vid den kommunala planeringen kunna kombinera de båda slagen av markreservationer. Det handlar i första hand om att markutrymmen, som primärt skall skötas gemensamt av fastighetsägarna inom ett kvarter, även skall hållas tillgängliga för allmän gång- eller fordonstrafik. I detaljplanerna brukar ambitionen uttryckas genom kombinationerna gx eller gz.

Valet av gx eller gz som planbestämmelse får anses innebära att utbyggnad och skötsel av marken i fråga huvudsakligen bedömts vara ett enskilt ansvar, men att det allmänna intresset på något sätt måste ges ett visst inflytande och därmed även ett motsvarande kostnadsansvar. De försök som har gjorts att lösa frågan vid plangenomförandet har ofta inneburit att en kommunägd fastighet har anslutits till den gemensamhetsanläggning som har huvudansvaret för området i fråga. Eftersom behovet ofta inte är knutet till en viss bestämd fastighet, utan till ett mer övergripande allmänt intresse, har dock problem uppstått. Som ett exempel från rättstillämpningen kan nämnas ett fall från Salems kommun, NJA 1997 s. 491 (Lantmäteriets rättsfallsregister 97:18).

I en detaljplan hade kvartersmark utlagts för bl.a. handel, trafik och parkering. Därav skulle viss mark vara tillgänglig för gemensamhetsanläggning (betecknad med g). Inom samma område skulle dessutom viss

mark vara tillgänglig för allmän gång- och cykeltrafik eller allmän körtrafik (betecknad med gx respektive gz).

En gemensamhetsanläggning inrättades bestående av anordningar för utfarts- och genomgångstrafik, för parkering och vägbelysning samt för handel (torg). Sex angivna fastigheter skulle delta i anläggningen.

Ägaren av en av de deltagande fastigheterna överklagade beslutet och yrkade att en av kommunen ägd fastighet skulle ingå i gemensamhetsanläggningen med andelen 2/3. Fastighetsdomstolen gjorde ingen ändring med anledning av yrkandet.

Hovrätten fann att beteckningarna gx och gz är en ny företeelse vars användning synes tveksam men som får anses godkänd i och med planens antagande. Eftersom enskilda fastighetsägare inte rimligen kan åläggas kostnader för allmän gång- och körtrafik genom AL:s regelsystem, då kommunen är huvudman för detaljplanen, fann hovrätten att övervägande skäl talade för att låta en angränsande kommunal gatufastighet ingå i gemensamhetsanläggningen.

HD anförde huvudsakligen följande:

”Enligt 5 § AL får en gemensamhetsanläggning inte inrättas för annan fastighet än sådan för vilken det är av väsentlig betydelse att ha del i anläggningen (jfr 6 kap. 1 § 2 st och 7 kap. 1 § 1 st FBL). Avgörande vid bedömning av om tvångsanslutning får ske är om det föreligger ett påtagligt behov för fastigheten att ha tillgång till den nyttighet som avses med gemensamhetsanläggningen (se prop. 1973:160 s. 151). Bedömningen av om det är av väsentlig betydelse för Rönninge 1:403 att ha del i gemensamhetsanläggningen bör utgå från fastighetens användningssätt enligt gällande detaljplan, nämligen som parkeringsplats, bussgata och huvudgata. Fastigheten kan i och för sig sägas utgöra del av ett sammanhängande trafiksystem för Rönninge centrum. Rönninge 1:403 är dock inte i någon högre grad beroende av de delar av trafiksystemet som omfattas av gemensamhetsanläggningen. Med hänsyn härtill finner HD – i likhet med Lantmäteriverket – att Rönninge 1:403 inte kan anses ha sådan påtaglig nytta av gemensamhetsanläggningen att fastigheten kan tvångsanslutas med stöd av 5 § AL.”

HD biföll alltså kommunens yrkande och fastställde fastighetsdomstolens utslag, vilket innebar att kommunens fastighet inte anslöts till gemensamhetsanläggningen. Kommunen behövde därmed inte heller bidra till förvaltningen av det gemensamma utrymmet.

Ett sätt att lösa det beskrivna problemet är givetvis att återgå till en strikt åtskillnad mellan allmänna och enskilda ändamål vid den kommunala planeringen. Detta skulle ha fördelar från tydlighetssynpunkt. Men samtidigt kan man inte bortse från den verklighet som gett upphov till bruket med blandade ändamål. Att de nämnda planbestämmelserna så ofta förekommer är en mycket tydlig indikation på att det finns behov av att kombinera allmänna och enskilda ändamål.

En vanlig situation är att en kommunal gång- och cykelväg skall passera ett kvarter med enskild bebyggelse. I stället för att bygga en särskild gångväg genom eller runt området, är det naturligt att kommunen tillför-

säkras en rätt för gång- och cykeltrafikanterna att kunna passera kvarteret på den kvartersväg som byggs eller redan finns. En sådan lösning måste ses som rimlig från såväl praktiska aspekter som kostnadssynpunkt.

Det finns således anledning att på något sätt tillskapa en kommunal rättighet som kan kombineras med de enskilda rättigheterna i de berörda fallen. I avsnitt 4.1 har två alternativ för att tillförsäkra kommunen en rättighet diskuterats, dels att rättigheten knyts till en viss kommunal fastighet, dels att rättigheten knyts till kommunen som sådan. Slutsatsen blev att den mest ändamålsenliga lösningen är att rättigheten upplåts till förmån för kommunen som sådan. På motsvarande sätt bör en kommun kunna anslutas till en gemensamhetsanläggning i de situationer som här är föremål för diskussion, dvs. inom s.k. gx- eller gz-områden.

Genom en sådan ordning ges *dels* möjlighet för kommunen att se till att det allmänna behovet beaktas, *dels* en säkerhet för berörda fastighetsägare att det kommunala ansvar som ligger i planbestämmelser som "x och z" rättsligt och ekonomiskt kan säkerställas vid plangenomförandet.

Möjligheten att ansluta en kommun till en gemensamhetsanläggning bör inte begränsas till det beskrivna planfallet. Behov av att kombinera allmänna och enskilda intressen kan givetvis uppkomma även utanför detaljplan. Det bör därför införas en generell möjlighet att ansluta en kommun till en gemensamhetsanläggning.

Slutligen kan nämnas att de kombinerade ändamålen i en detaljplan också ger upphov till ett annat slag av problem, nämligen i fråga om ersättningen för det utrymme som tas i anspråk. Mark för *gemensamhetsanläggningar* inom kvartersmark ersätts enligt praxis utifrån dess värde som tillbehör/komplement till den kvartersmark de skall tjäna. Ersättningen bestäms vanligen utifrån ett *genomsnittligt* värde för ifrågasvarande kvartersmark. Mark för *allmänna anläggningar* ersätts däremot enligt gällande rätt och praxis utifrån det intrång som görs på den mark som tas i anspråk, dvs. ofta till ett *marginellt* tomtmarksvärde eller ett råmarksvärde. Ersättningen för mark som upplåts för allmänna anläggningar kan således ofta bli lägre än om motsvarande utrymme tas i anspråk för en gemensam trafikantläggning. Frågan om vilken ersättningsnivå som skall tillämpas bör dock inte lösas genom lagstiftning utan får hanteras inom ramen för rättstillämpningen.
