

2016-06-01

Lantmäterimyndighetens roll i planeringsprocessen

Handbok 5 kap. 15 och 22 a §§ PBL

Dnr 401-2016/2481

FÖRORD

Det fastighetsrättsliga genomförandet av en detaljplan sker ofta i form av en lantmåteriförrättning. Handläggare på lantmåterimyndigheten har därför erfarenheter och kunskaper om vilken effekt olika planbestämmelser får vid genomförandet. Genom lantmåterimyndighetens medverkan i samrådet får kommunen del av lantmåterimyndighetens synpunkter redan när en detaljplan tas fram vilket är viktigt för att detaljplanen ska kunna genomföras smidigt. De lagändringar i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, som trädde ikraft den 1 januari 2015 syftar till att precisera och i viss mån förstärka lantmåterimyndighetens roll i planprocessen.

I regleringsbrevet för budgetåret 2015 gavs Lantmäteriet i uppdrag att utarbeta ett vägledande underlag för fullgörandet av de nya bestämmelserna i PBL om lantmåterimyndigheternas medverkan i den kommunala planprocessen och i plangenomförandet. Resultatet av det arbete som påbörjades under 2015 utgörs av denna handbok.

För det huvudsakliga arbetet med handboken svarar Axel Berg, Johanna Dahlin, Thomas Holm och Samuel Norrlin, division Fastighetsbildning. Härutöver har även Peter Brynte, Borås kommun, Maud Eskilsson, Västerås kommun, Krister Lindgren, division Fastighetsbildning, Annica Montelius, Malmö stad, Johan Skutin, division Fastighetsbildning och Gunilla Thorvaldsson, Kalmar kommun, medverkat som textförfattare.

Bengt Kjellson

Generaldirektör

FÖRKORTNINGAR

AL	Anläggningslagen (1973:1149)
BL	Byggnadslagen (1947:385)
ExL	Expropriationslagen (1972:719)
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
LAV	Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster
LL	Ledningsrättslagen (1973:1144)
LM	Lantmäterimyndigheten
LSV	Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverk- samhet
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
SPL	1931 års stadsplanelag
Va	Vatten- och avlopp
ÄPBL	Äldre plan- och bygglagen (1987:10)

INNEHÅLL

FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR.....	5
INNEHÅLL.....	7
1 INLEDNING.....	9
2 UPPDRAG OCH LÄSANVISNINGAR.....	10
3 NY REGLERING AV LM:S ROLL I SAMRÅDET	11
3.1 LM:S MEDVERKAN I SAMRÅDET ENLIGT PUNKT 1 – VAD INNEBÄR VERKA FÖR?	11
3.2 LM:S MEDVERKAN I SAMRÅDET ENLIGT PUNKT 2 – VAD INNEBÄR GE RÅD?	13
3.3 VILKET MATERIAL SKA RÅDGIVNINGEN BASERAS PÅ?	14
3.4 HUR SKA LM GE RÅD?	15
4 GENOMFÖRANDEAVTAL	16
4.1 TVÅ HUVUDTYPER AV GENOMFÖRANDEAVTAL – EXPLOATERINGSAVTAL OCH MARKANVISNING....	16
5 PBL:S REGLERING AV EXPLOATERINGSAVTAL.....	18
5.1 BAKGRUND.....	18
5.1.1 <i>Exploatörsbestämmelser</i>	18
5.1.2 <i>Syften bakom lagregleringen av exploateringsavtal</i>	19
5.2 RIKTLINJER FÖR EXPLOATERINGSAVTAL	19
5.3 ÅTAGANDEN I EXPLOATERINGSAVTAL	20
5.3.1 <i>Nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras</i>	22
5.3.2 <i>Rimligt i förhållande till nyttan av planen</i>	23
5.3.3 <i>Överlåtelse eller upplåtelse av mark för allmän plats utan ersättning</i>	25
5.4 ÅTAGANDE ATT BEKOSTA BYGGNADSVÄRK FÖR VÅRD, UTBILDNING ELLER OMSORG	26
5.5 ÅTGÄRDER SOM VIDTAGITS FÖRE AVTALETS INGÅENDE	27
5.6 TVIST MELLAN AVTALSPARTERNA OCH MÖJLIGHET TILL ÖVERKLAGANDE.....	28
6 ÖVRIGA BESTÄMMELSER	29
6.1 REDOVISNING I SAMRÅDET.....	29
6.2 UNDERRÄTTELSE TILL LM - GRANSKNING	29
6.3 YTTRANDE UNDER GRANSKNINGSTIDEN	29
6.4 ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER	30
7 VAD LM SKA VERKA FÖR I PLANSAMRÅDET	32
7.1 KOMMUNALT ELLER ENSKILT HUVUDMANNASKAP	32
7.1.1 <i>Särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap</i>	33
7.1.2 <i>Konsekvenser av valet av huvudmannaskap</i>	34
7.2 FASTIGHETSSTORLEK, MARKRESERVAT FÖR GEMENSAMHETSANLÄGGNINGAR, FASTIGHETSINDELNING M.M.	46
7.2.1 <i>Bestämmelser om fastighetsstorlek</i>	46
7.2.2 <i>Markreservat för gemensamhetsanläggningar</i>	49
7.2.3 <i>Fastighetsindelningsbestämmelser</i>	55
7.3 SAMFÄLLD MARK	61

7.4	REDOVISNING I PLANBESKRIVNINGEN	61
7.4.1	<i>Vad ska beskrivas i planbeskrivningen och hur ska det beskrivas?</i>	62
BILAGA 1, CHECKLISTA ÖVER VAD LM BÖR BEVAKA VID PLANSAMRÅD		71
PLANKARTA OCH BESTÄMMELSER.....		71
	<i>Övergripande</i>	71
	<i>Användning av allmän plats</i>	72
	<i>Egenskapsbestämmelser</i>	72
	<i>Administrativa bestämmelser</i>	74
	<i>Bör inte</i>	75
PLANBESKRIVNING.....		75
	<i>Syfte</i>	75
	<i>Planeringsförutsättningar</i>	75
	<i>Genomförande</i>	76
	<i>Konsekvenser</i>	78
	<i>Bör inte</i>	79

1 INLEDNING

Lantmäteriet är den statliga lantmäterimyndigheten. Det finns även 39 kommunala lantmäterimyndigheter. Reglerna i PBL om lantmäterimyndighetens medverkan i planprocessen omfattar både den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna som i fortsättningen gemensamt betecknas LM.

Enligt 5 kap. 11 § PBL ska kommunen vid arbetet med att ta fram ett program eller ett förslag till en detaljplan samråda med LM. I den lydelse som PBL hade fram till den 1 januari 2015 var det inte reglerat vad LM skulle fokusera på under plansamrådet. Skyldigheten att samråda med LM gällde dessutom bara vid s.k. normalt planförfarande. Om kommunen tillämpade ett s.k. enkelt planförfarande behövde ingen underrättelse skickas till LM under samrådet om detaljplanen. LM hade inte heller någon utpekad roll under granskningskedet, oavsett förfarande.

Den 1 januari 2015 infördes nya bestämmelser i PBL som uttryckligen reglerar LM:s medverkan i samrådet och i granskningen. LM ska hädanefter alltid vara samrådspart oavsett vilket förfarande som används för detaljplanens framtagande.

Det infördes även bestämmelser om att kommunen ska ta fram riktlinjer för exploateringsavtal. Vidare infördes bestämmelser om vad avtalen får innehålla och om att kommunen under planarbetet ska informera berörda parter om avsikten att ingå sådana avtal samt avtalens huvudsakliga innehåll och konsekvenser (se prop. 2013/14:126).

2 UPPDRAG OCH LÄSANVISNINGAR

I regleringsbrevet för budgetåret 2015 avseende Lantmäteriet gavs Lantmäteriet följande uppdrag.

”Lantmäteriet ska utarbeta ett vägledande underlag för fullgörandet av de nya bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900) om lantmäterimyndigheternas medverkan i den kommunala planprocessen och i plangenomförandet. Uppdraget ska redovisas i årsredovisningen för 2015.”

Uppdraget har resulterat i denna handbok. Handboken riktar sig primärt till anställda vid LM och är avsedd att fungera som ett underlag för LM:s ställningstaganden och rådgivning i samråd och granskning.

I den *första delen* av handboken (avsnitt 3-6) behandlas PBL:s nya bestämmelser om LM:s roll i planprocessen och om genomförandavtal, framförallt exploateringsavtal. Här görs en del ställningstaganden beträffande vad LM:s skyldighet enligt 5 kap. 15 § att verka för och ge råd får anses innebära.

I den *andra delen* av handboken (avsnitt 7) beskrivs de bestämmelser i PBL som lagstiftningen numera uttryckligen anger att LM särskilt ska verka för att planförslaget uppfyller (huvudmannaskap för allmänna platser, fastighetsindelningsbestämmelser, innehåll i planbeskrivningen m.m.). Denna del är utförlig och relativt praktiskt inriktad i syfte att fungera som underlag för LM:s arbete i planprocessen.

Handboken är uppbyggd utifrån de olika paragrafer som reglerar LM:s roll.

Till handboken bifogas en checklista som kan användas vid plangranskning, *bilaga 1*.

3 NY REGLERING AV LM:S ROLL I SAMRÅDET

5 kap. 15 § Under samrådet ska lantmäterimyndigheten särskilt

1. verka för att ett förslag till detaljplan är förenligt med 4 kap. 7, 18 och 18 a §§ samt 33 § första stycket 3 och tredje stycket, och
2. ge råd om tillämpningen av 6 kap. 40–42 §§. Lag (2014:900).

Tidigare fanns en bestämmelse om att kommunen skulle samråda med LM men LM:s roll under samrådet var inte närmare reglerad. Den aktuella paragrafen infördes den 1 januari 2015 och innebär att LM:s roll i samrådet förtydligas och utökas något. I förarbetena till lagändringen anges att LM har en mycket viktig uppgift i plangenomförandet samt att det är angeläget att LM kommer in i ett tidigt skede i planprocessen och att myndigheten har en aktiv roll inom ramen för denna. Detta var avsikten även med den tidigare regleringen trots att det inte uttryckligen angavs i lagtexten (se prop. 2013/14:126 s. 144–145). Lagändringen härrör från förslag som lades fram av Plangenomförandeutredningen i betänkandet *Ett effektivare plangenomförande* (SOU 2012:91 s. 100 ff.).

3.1 LM:s medverkan i samrådet enligt punkt 1 – vad innebär verka för?

Under samrådet ska LM bidra till att planbestämmelserna utformas på ett ändamålsenligt sätt med utgångspunkt i det fastighetsrättsliga genomförandet. Eftersom det fastighetsrättsliga genomförandet av en detaljplan ofta sker i form av en lantmäteriförrättning har handläggare på LM god kännedom om effekten av olika planbestämmelser. Syftet med samrådet är, liksom tidigare, att LM ska dela med sig av dessa kunskaper till kommunen för att undvika brister i planen som kan försvåra det fastighetsrättsliga genomförandet. Numera pekar dock lagstiftningen särskilt ut vilka frågor LM ska fokusera på i samrådet.

LM ska särskilt *verka för* att ett förslag till detaljplan är förenligt med 4 kap. 7, 18 och 18 a §§ samt 33 § första stycket 3 och tredje stycket PBL. Bestämmelserna, som behandlas mer utförligt nedan (se avsnitt 7 Vad LM ska verka för i plansamrådet), reglerar följande.

- Huvudmannaskap (4 kap. 7 §).
- Bestämmelser om största eller minsta fastighetsstorlek (4 kap. 18 § *första stycket*).
- Markreservat för gemensamhetsanläggningar (4 kap. 18 § *första stycket*).
- Fastighetsindelningsbestämmelser¹ (4 kap. 18 § *andra stycket*).

¹ I handboken används begreppet fastighetsindelningsbestämmelser för att samlat beskriva bestämmelser om fastighetsindelning och rättighetsområden.

- Tillämpningen av 4 kap. 18 § på mark eller annat utrymme som tillhör flera fastigheter gemensamt (4 kap. 18 a §).
- Redovisningen av hur planen är avsedd att genomföras (4 kap. 33 § *första stycket* 3).
- Redovisningen av de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda (4 kap. 33 § *tredje stycket*).
- Redovisningen av om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal. (4 kap. 33 § *tredje stycket*).

Det förväntas att myndigheten lämnar *skriftliga synpunkter* i dessa frågor under den tid som detaljplanen är föremål för samråd (se prop. 2013/14:126 s. 145).

Att LM ska *verka för* att planförslaget uppfyller vissa bestämmelser innebär att LM, liksom tidigare, ska påtala brister och informera kommunen om vilka konsekvenser de föreslagna planbestämmelserna får vid ett fastighetsrättsligt genomförande. LM har däremot ingen skyldighet att inom ramen för samrådet hjälpa kommunen med att mer i detalj utforma bestämmelser eller planhandlingar och göra utredningar, beräkningar etc.

Det är alltid kommunen som planmyndighet som ansvarar för planens utformning.

Om det rör sig om vissa mer omfattande insatser som ligger utanför LM:s lagstadgade samrådsroll kan den statliga lantmäterimyndigheten i vissa fall medverka i form av ett *uppdrag*. Vad som får göras som uppdrag regleras i förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

Villkoren för de kommunala lantmäterimyndigheternas medverkan i planprocessen regleras inom den berörda kommunen.

LM måste vara noga med sin opartiska roll både när myndigheten fullgör sina skyldigheter i samrådet och när myndigheten medverkar i planprocessen genom s.k. fastighetsrättslig rådgivning (dvs. sådan rådgivning som ligger utanför LM:s lagstadgade medverkan i planprocessen). Det är viktigt att rollerna som rådgivare/uppdragstagare och samrådspart hålls åtskilda. LM bör iaktta försiktighet så att det inte upplevs som att myndigheten ”går den ena partens ärenden”. Detta gäller förstås i särskilt hög grad om den aktuella frågan är kontroversiell eller tvistig.

3.2 LM:s medverkan i samrådet enligt punkt 2 – vad innebär ge råd?

LM tillförs även en ny uppgift och ska *ge råd* om tillämpningen av 6 kap. 40–42 §§ PBL (paragraferna behandlas nedan under 5 PBL:s reglering av exploateringsavtal) som reglerar vilka åtaganden en byggherre eller fastighetsägare får åläggas i ett exploateringsavtal. Förarbetena innehåller inte någon närmare förklaring av vad rådgivningsskyldigheten egentligen innebär. Klart är dock att avsikten är att LM:s uppdrag beträffande exploateringsavtalen är tänkt att vara mer inskränkt än LM:s uppdrag att verka för att planförslaget är förenligt med vissa bestämmelser enligt 5 kap. 15 § 1 PBL.

Plangenomförandeutredningens ursprungliga förslag var dock att LM skulle ha en lika stark roll beträffande exploateringsavtalen som enligt 5 kap. 15 § 1 och att LM skulle *verka för* att ett förslag till exploateringsavtal var förenligt med bestämmelserna om vad ett exploateringsavtal får avse. Om det fanns ett förslag till exploateringsavtal skulle detta redovisas under samrådet (SOU 2012:91 s. 100 ff. samt s. 272–273). Plangenomförandeutredningen konstaterade att LM var den myndighet som hade bäst förutsättningar och som hade den kompetens som krävdes för att kunna bedöma innebörden av ett förslag till exploateringsavtal med avseende på framförallt den avvägning som skulle ske mellan kommunens och byggherrens ekonomiska intressen.

Plangenomförandeutredningen föreslog även att LM, om det inte var obehövt, skulle yttra sig under granskningen över om ett förslag till exploateringsavtal stred mot bestämmelserna härom.

Flera remissinstanser, framförallt kommuner, avstyrkte förslaget att LM skulle granska och yttra sig över exploateringsavtalen. Argumenten för detta var att LM:s nya roll skulle fördröja processen med att ta fram exploateringsavtal och medföra ökade kostnader. Man invände även mot att LM skulle ges en formell granskande roll och det beskrevs som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen att LM skulle få rätt att pröva lagligheten i kommunala avtal.

I prop. 2013/14:126 s. 163 konstaterar regeringen att Plangenomförandeutredningens ursprungliga förslag endast bör genomföras till viss del med anledning av remissinstansernas synpunkter och att LM:s roll ska *begränsas* till att ge råd om tillämpningen av de bestämmelser i PBL som behandlar frågan om exploateringsavtal.

Mot bakgrund härav är det rimligt att anta att tanken inte är att LM ska genomföra någon ingående kontroll av innehållet i exploateringsavtal. Enligt Lantmäteriets uppfattning måste dock uppgiften att *ge råd* anses innebära att LM på eget initiativ ska återkoppla till kommunen ifall myndigheten, på det underlag som finns tillgängligt, bedömer att ett förslag till exploateringsavtal strider mot bestämmelserna om vad ett exploateringsavtal får innehålla.

En parallell kan i detta sammanhang dras till *länsstyrelsens skyldighet* enligt 5 kap. 14 § PBL att *ge råd* till kommunerna under samrådet. Länsstyrelsens rådgivning avser tillämpningen av 2 kap. samt övriga bestämmelser i PBL. I förarbetena konstateras att förslaget att länsstyrelsen ska ge råd om tillämpningen av PBL syftar till att länsstyrelsen ska bidra i arbetet med att detaljplaner ska bli formellt korrekta och således uppmärksamma kommunen på eventuella brister i formellt hänseende (se prop. 2013/14:126 s. 240).

Sannolikt bör LM:s rådgivningsskyldighet, på motsvarande vis, innebära att LM ska bidra till att 6 kap. 40–42 §§ PBL iakttas vid utarbetandet av exploateringsavtal och uppmärksamma kommunen på om så inte är fallet.

Länsstyrelsens skyldighet att ge råd om övriga bestämmelser i PBL är begränsad till de fall där det behövs från allmän synpunkt, dvs. fall där det förekommer väsentliga fel. I den mån länsstyrelsen noterar brister som inte kan antas medföra några olägenheter av betydelse för det formella förfarandet eller för tillämpningen av planen efter antagandet, bör länsstyrelsen underlåta att påtala sådana brister, för att inte i onödan tynga planprocessen (se prop. 2013/14:126 s. 127 samt 240).

Det finns ingen motsvarande begränsning för LM:s rådgivning men eftersom LM:s roll inskränktes bl.a. i syfte att inte i onödan tynga planprocessen är det rimligt att anta att det finns ett visst ”kvalifikationskrav” även för LM:s rådgivning. LM bör därför endast påpeka sådant som tydligt strider mot 6 kap. 40–42 §§ PBL.

Under samrådet kan det även förekomma att kommunen kontaktar LM med vissa specifika frågor rörande tillämpningen av 6 kap. 40–42 §§ PBL. LM:s svar på dessa frågor ska då vara av allmän karaktär eller utgå från det material kommunen tillhandahåller. I rådgivningsskyldigheten ingår inte att agera konsult åt kommunen och göra utredningar/beräkningar för att exempelvis avgöra ifall byggherrens åtagande står i rimligt förhållande till dennes nytta av planen (se nedan angående 6 kap. 40 § PBL). LM ska inte heller medla mellan parterna vid förhandlingar om exploateringsavtal eller på annat sätt medverka i förhandlingarna eller utformningen av avtalen.

LM:s synpunkter är inte bindande för avtalsparterna och även om LM ska ge råd är det ytterst kommunen som ansvarar för att exploateringsavtalet uppfyller lagens krav.

Frågor som rör offentlig upphandling och tillämpningen av LOU ligger utanför LM:s rådgivningsskyldighet (se nedan under 4 Genomförandeavtal)

3.3 Vilket material ska rådgivningen baseras på?

Utgångspunkten för LM:s rådgivning är framförallt det material som ska redovisas i planbeskrivningen enligt 4 kap. 33 § *tredje stycket* PBL. Detta innebär att LM:s möjligheter att ge råd om exploateringsavtal påverkas av kvaliteten på denna redovisning Enligt 5 kap. 15 § 1 åligger det LM att

verka för att beskrivningen uppfyller kraven enligt 4 kap. 33 §. Om LM anser att så inte är fallet bör myndigheten påtala detta men LM har ingen möjlighet att kräva in visst material från kommunen. LM:s uppdrag är inte att granska själva exploateringsavtalet, utan det är den redovisning av exploateringsavtalet som finns i planhandlingarna som ska granskas. Det kan dock förekomma att kommunen ställer frågor till LM på underlagsmaterial som går utöver det som ska redovisas i samrådshandlingarna enligt 4 kap. 33 §. Ett exempel kan vara att kommunen ber LM att titta på själva exploateringsavtalet. LM bör i så fall göra en översiktlig genomgång utifrån bestämmelserna i 6 kap. 40–42 §§. Det är inte LM:s ansvar att se till att exploateringsavtalet håller god kvalitet i övrigt.

3.4 Hur ska LM ge råd?

Beträffande de frågor som LM ska verka för enligt 5 kap. 15 § 1 anges uttryckligen i förarbetena att myndigheten ska lämna skriftliga synpunkter till kommunen under samrådet. Någon motsvarande skrivning finns inte beträffande LM:s rådgivning enligt 5 kap. 15 § 2. Regeringen valde även att frångå förslaget att LM skulle lämna ett granskningsyttrande i de fall ett förslag till exploateringsavtal stred mot de bestämmelser som reglerar avtalens innehåll (se prop. 2013/14:126). En rimlig tolkning är därför att det inte finns samma förväntningar på LM att lämna ett skriftligt yttrande vid fullgörandet av sin rådgivning enligt 5 kap. 15 § 2. Om LM, utifrån redovisningen i samrådshandlingarna, uppmärksammar att innehållet i ett exploateringsavtal strider mot 6 kap. 40–42 §§ kan det ändå finnas skäl att informera om detta i ett skriftligt yttrande. Detta för att säkerställa att även övriga berörda, framförallt byggherren, kan ta del av informationen. Det finns dock inget formellt hinder mot att råd lämnas muntligen där så är lämpligt.

LM:s uppdrag att ge råd om bestämmelserna rörande exploateringsavtal ingår som ett led i samrådet med kommunen. Härav följer att *LM:s rådgivning riktar sig till kommunen* i samrådet och inte till en enskild byggherre.

4 GENOMFÖRANDEAVTAL

4.1 Två huvudtyper av genomförandeavtal – exploateringsavtal och markanvisning

Det har varit en tradition i Sverige att då ett markområde som detaljplane-läggs ska bebyggas av en exploatör (byggherre), t.ex. ett byggföretag, skrivs nästan undantagslöst ett s.k. genomförandeavtal mellan kommunen och byggherren för att reglera detaljplanens genomförande. Avtalet kopplas till ett visst innehåll i en blivande detaljplan.

Det finns fördelar för både kommun och byggherre med att teckna genomförandeavtal. Avtalen är ett effektivare sätt att reglera genomförandet av detaljplanen än de olika möjligheter som beskrivs i lagstiftningen (t.ex. regler om inlösen, gatukostnader och va-avgift). I och med att frågorna regleras direkt i avtalet kan bl.a. de ekonomiska åtagandena lösas på ett smidigt sätt vilket förenklar genomförandeprocessen. Ytterligare en fördel är möjligheten till samordningsvinster avseende anläggningsarbeten, t.ex. vid anläggande av allmän plats och utbyggnad av allmänna va-anläggningar. Här kan dock lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) innebära vissa begränsningar. Denna fråga behandlas i Planprocessutredningens betänkande, SOU 2015:109, sid. 290-292.

I avtalet regleras vanligtvis hur och när olika anläggningar ska utföras och finansieras. Vidare regleras ofta överlåtelse av mark samt eventuella upplåtelse av rättigheter. Även kontroll av utförda arbeten samt ställande av säkerhet för avtalets fullgörande kan regleras. Avtalet kan även i övrigt reglera vilka rättigheter och skyldigheter parterna har gentemot varandra.

I tillämpningen har det utvecklats två typer av genomförandeavtal som brukar benämnas *exploateringsavtal* respektive *markanvisningsavtal*. Vilket avtal det rör sig om beror på ifall kommunen eller byggherren äger marken när avtalet ingås.

Termen *exploateringsavtal* används då exploatören äger huvuddelen av marken när avtalet ingås. I 1 kap. 4 § PBL finns numera följande definition.

Exploateringsavtal: ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur.

Exploateringsavtalet måste ingås innan detaljplanens antagande om det ska säkerställa det tänkta genomförandet av detaljplanen.

Vad en markanvisning är definieras i samma paragraf.

Markanvisning: ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen

om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.

Traditionellt har begreppet *markanvisningsavtal* använts för att beteckna ett genomförandeavtal där kommunen överlåter den mark som ska exploateras. Ett sådant avtal kan ingås både före och efter detaljplanen har antagits. När avtalet ingås efter att detaljplanen har antagits överläts färdig, detaljplane-lagd mark till byggherren.

Definitionen i PBL avser dock närmast ett slags optionsavtal som framförallt ingås när byggherren medverkar under planprocessen och utses tidigt i denna. Om förhandlingarna mellan kommunen och byggherren leder till en överenskommelse om överlåtelse upprättas ett nytt avtal i samband med att detaljplanen antas. I detta avtal regleras både den faktiska överlåtelsen av den kommunala marken och plangenomförandet. Beträffande plangenomförandet hanterar ett sådant avtal ofta samma frågor som ett exploateringsavtal, t.ex. vem som ska ansvara för och finansiera åtgärderna.

Med anledning av definitionen av begreppet markanvisning har det börjat utvecklas en praxis där det andra avtalet (det som innebär en faktisk överlåtelse av marken) har kommit att kallas något annat än markanvisningsavtal, t.ex. marköverlåtelseavtal eller markförsäljningsavtal.

När kommunen äger marken är marköverlåtelsen den huvudsakliga transaktionen och regleringen av exploateringen genomförande blir en del i villkoren för marköverlåtelsen. Kommunens avtalsfrihet blir därmed större än vid tecknande av exploateringsavtal eftersom kommunen äger marken och mer fritt kan ställa krav på köparen. Även i dessa fall måste dock kommunen beakta sin roll och inte blanda ihop myndighetsutövning och fastighetsägande. Exploateringsavtalen och regleringen av dessa behandlas nedan under 5 PBL:s reglering av exploateringsavtal.

Den 1 januari 2015 infördes lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar som innebär att kommuner som ingår markanvisningar ska ta fram riktlinjer för detta. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål med markanvisningsverksamheten, hur markanvisningarna ska genomföras samt principer för markprissättningen.

Riktlinjerna är vägledande och inte bindande även om det naturligtvis kan förväntas att kommunen följer dessa.

Den 1 januari 2016 infördes bestämmelser om att markanvisningsavtal ska redovisas på samma sätt som exploateringsavtal under planprocessen (se 4 kap. 33 § PBL, 5 kap. 13 § PBL samt prop. 2014/15:122).

5 PBL:S REGLERING AV EXPLOATERINGSAVTAL

5.1 Bakgrund

Innan lagändringarna den 1 januari 2015 fanns det inte några särskilda bestämmelser om exploateringsavtal i PBL eller annan lagstiftning. De s.k. exploatörsbestämmelserna har dock ansetts utgöra en legal grund för tecknande av exploateringsavtal (se prop. 2013/14:126 s. 167).

5.1.1 Exploatörsbestämmelser

I den lydelse PBL hade fram till den 1 januari 2015 återfanns de s.k. exploatörsbestämmelserna i 6 kap. 3–10 och 12 §§. Dessa bestämmelser innebar att en fastighetsägare kunde bli skyldig att utan ersättning avstå eller upplåta mark som enligt en detaljplan skulle användas för en allmän plats eller en allmän byggnad. Det var länsstyrelsen som på ansökan av kommunen fattade ett sådant beslut, ett s.k. *exploatörsförordnande*. På begäran av kommunen fick länsstyrelsen även, i den mån det var skäligt, förordna att fastighetsägaren skulle bekosta anläggandet av gator, vägar och va-anläggningar.

Motsvarande bestämmelser fanns även i äldre lagstiftning, dvs. 1931 års stadsplanelag (SPL), Byggnadslagen (1947:385, BL) 70–73 §§ samt 113–115 §§ och APBL 6 kap. 19–23 och 25 §§.

Länsstyrelsen fick endast besluta om ett exploatörsförordnande om det kunde anses skäligt med tanke på den *nytta* som exploatören kunde väntas få av att planen genomfördes och med hänsyn till *omständigheterna i övrigt*. Med nytta menades i första hand att värdet på exploatörens fastigheter höjdes. Denna nytta skulle vägas mot värdet av den mark som skulle upplåtas eller avstås utan ersättning och eventuella andra ålägganden som beslutet innebar. Hänsyn till omständigheterna i övrigt har ansetts innebära ett krav på att orättvisa inte skulle uppstå mellan olika fastighetsägare inom planområdet (se nedan under 5.3.2 Rimligt i förhållande till nyttan av planen samt RÅ 1994 ref 54). Vidare krävdes att marken behövdes för att området skulle kunna användas på ett *ändamålsenligt sätt*. Det innebar att mark för byggnader och anläggningar avsedda för en större krets inte fick ingå.

Exploatörsbestämmelserna har tillämpats i mycket begränsad omfattning på senare tid, även om de har haft en viktig funktion som lagstöd för exploateringsavtal. I och med att det infördes en uttrycklig reglering i PBL av möjligheten att teckna exploateringsavtal ansåg regeringen att exploatörsbestämmelserna inte längre behövdes. Dessa upphävdes därför i samband med att de nya reglerna infördes den 1 januari 2015, Se nedan under 6.4 Övergångsbestämmelser.

5.1.2 Syften bakom lagregleringen av exploateringsavtal

Förutom definitionen av exploateringsavtal infördes även en regel om att en kommun som avser att ingå exploateringsavtal ska ange riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal (6 kap. 39 §), regler om vad exploateringsavtal får innehålla (6 kap. 40–42 §§) samt regler om hur exploateringsavtal ska redovisas under detaljplaneprocessen (4 kap. 33 § samt 5 kap. 13 §). Dessa regler behandlas nedan under respektive paragraf.

I förarbetena (se prop. 2013/14:126 s. 148 ff. samt 161 ff.) betonas framförallt tre syften bakom lagregleringen av exploateringsavtal.

1. *Förbättra balansen mellan avtalsparterna.* Bakgrunden är en debatt om att kommunerna har missbrukat den ställning som det kommunala planmonopolet innebär. Det har förekommit att kommuner i genomförandeavtal har ställt krav på byggherrar som går utöver vad lagstiftningen medger. Lagregleringen syftar till att uppnå en mer jämställd ställning mellan avtalsparterna genom ökad förutsebarhet och insyn.

2. Uppnå en *effektivare samhällsbyggnadsprocess.* Diskussionerna om exploateringsavtal leder inte sällan till långvariga förhandlingar, i vissa fall med osäker utgång. Detta leder till att planprocessen fördröjs, att projektets genomförande måste senareläggas samt att angelägna samhällsbehov inte kan tillgodoses i tid. Tydliga regler för plangenomförandet och dess finansiering skapar förutsebarhet vilket är en förutsättning för en snabb och kostnadseffektiv plan- och genomförandeprocess.

3. *Öka allmänhetens insyn i och förståelse för planprocessen.* De som är berörda av en detaljplan ska på ett enkelt sätt kunna utläsa vilka konsekvenser detaljplanen får när den genomförs. Exploateringsavtalen får konsekvenser, direkt och/eller indirekt för tredje man, bl.a. fastighetsägare och andra berörda sakägare. Trots detta har avtalen förhandlats fram vid sidan av planprocessen utan insyn från andra parter än avtalsparterna. Genom lagregleringen är tanken att allmänheten ska tillförsäkras en rimlig insyn i avtalens villkor och utformning, vilket bör medföra en ökad förståelse för planläggningens förutsättningar och konsekvenser.

5.2 Riktlinjer för exploateringsavtal

6 kap. 39 § Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal. Lag (2014:900).

En kommun som avser att förhandla om och teckna exploateringsavtal med en byggherre eller fastighetsägare ska numera ha stöd för avtalet i kommunens antagna riktlinjer för exploateringsavtal. Riktlinjerna ger exploitören

en möjlighet att i god tid sätta sig in i vilka krav och förutsättningar som kommer att gälla i förhandlingarna med kommunen. Det övergripande syftet med den föreslagna regleringen är att skapa transparens och ökad tydlighet i förhandlingarna mellan parterna i exploateringsavtal (se prop. 2013/14:126 s. 150 f).

I riktlinjerna kan, på en översiktlig nivå, redovisas när, under vilka förhållanden och inom vilka geografiskt avgränsade områden som kommunen avser att ingå exploateringsavtal. Riktlinjerna kan vidare ange de övergripande principerna för vilka åtgärder och kostnader som kommunen avser att få täckning för genom ingående av exploateringsavtal och på vilka grunder detta ska ske. Riktlinjerna kan även ange hur kommunen tidsmässigt och formellt avser att bereda frågor om exploateringsavtal samt redovisa sådant som kommunen önskar reglera i exploateringsavtal för att en byggherre i förväg ska kunna bedöma konsekvenserna av en framtida planläggning. Riktlinjerna kan knytas till andra politiskt beslutade dokument som en översiktsplan, riktlinjer för bostadsförsörjningen etc.

LM är inte samrådspart när riktlinjerna tas fram och ska inte bevaka att riktlinjerna följs.

5.3 Åtaganden i exploateringsavtal

6 kap. 40 § Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Lag (2014:900).

Ett exploateringsavtal kan reglera sådant som kommunen har en möjlighet enligt lag att ålägga exploitören genom tillämpning av t.ex. gatukostnadsreglerna i 6 kap. PBL eller lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Härutöver kan ett exploateringsavtal även reglera andra åtgärder. Genom paragrafen införs dock vissa begränsningar avseende vilka åtaganden en byggherre eller fastighetsägare får åläggas i ett exploateringsavtal.

Enligt paragrafen får ett exploateringsavtal avse åtagande för en byggherre eller fastighetsägare att vidta eller finansiera vissa åtgärder som är *nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras*. De åtgärder som räknas upp är

- anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser,
- anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt
- andra åtgärder.

Åtgärderna ska stå i *rimligt förhållande* till byggherrens eller fastighetsägarens nytta av planen.

I förarbetena betonas att det inte rör sig om någon uttömmande reglering av vad ett exploateringsavtal får innehålla och att ett exploateringsavtal ska kunna omfatta alla ekonomiska mellanhavanden mellan kommunen och en byggherre eller fastighetsägare så länge kraven i 6 kap. 40–42 §§ är uppfyllda. Att ett exploateringsavtal ”får” avse vissa frågor ska inte tolkas som att det ”inte får” avse även andra frågor. Som exempel på frågor som kan regleras i ett exploateringsavtal nämns exploatörens bidrag till kostnaderna för iordningsställande av allmänna platser och för ordnandet av vattentjänster, marköverlåtelse och upplåtelse av rättigheter på exploatörens mark samt avhjälpande av föreningar som är en förutsättning för planens genomförande. Ett exploateringsavtal kan även reglera frågor om bebyggelsens utformning, bl.a. genom hänvisning till gestaltungsprogram, samt utformningen av allmänna platser. Även frågor av mera administrativ karaktär kan behandlas i ett exploateringsavtal. Exempelvis tidsplanering, kontroller och garantitider för exploatörens åtgärder, ansökningar om lantmäteriför rättningar, frågor om säkerhet och förfarandet vid tvister (se prop. 2013/14:126 s. 304, 157).

Av 8 kap. 4 a § PBL framgår att ett exploateringsavtal inte får reglera s.k. kommunala särkrav på tekniska egenskaper.

Regeringen anser att det materiella innehållet i exploateringsavtal bör bygga på vissa av de grundläggande principer för finansiering som tidigare fanns i PBL:s exploatörsbestämmelser (se ovan under 5.1.1 Exploatörsbestämmelser). I prop. 2013/14:126 s. 156 uttalas följande:

En utgångspunkt bör vara att avtalen bl.a. kan reglera överlåtelse av mark som behövs för att tillgodose behovet av allmänna platser samt finansieringen av anläggande av gator och vägar och andra allmänna platser samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp (jfr innehållet i nuvarande 6 kap. 3–10 och 12 §§ PBL). En annan utgångspunkt bör vara att en byggherre eller fastighetsägare endast ska bekosta anläggningar i den utsträckning som det kan anses vara skäligt med hänsyn till den nytta som exploatören kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt (jfr 6 kap. 5 § PBL). De nu nämnda utgångspunkterna för vad ett exploateringsavtal kan innehålla bör enligt regeringens uppfattning utgöra grunden för de förhandlingar som sker mellan en kommun och den byggherre eller fastighetsägare som vill genomföra ett utbyggnadsprojekt som förutsätter en detaljplan.

Regeringen anser att parterna bör ha frihet att komma överens om sådana situationsberoende och individuellt anpassade lösningar för den aktuella exploateringen, som kan innebära att planprocessen och bostadsbyggande och andra samhällsviktiga projekt kan effektiviseras. Lagregleringen av exploateringsavtalen blir därför en fråga om att väga behovet av förutsägbarhet och lagstöd för avtalsförhandlingar mot behovet av flexibilitet och situationsberoende lösningar i avtalen för ett effektivt plangenomförande.

Även om principerna för finansiering som tidigare fanns i exploatörsbestämmelserna är utgångspunkten för avtalsparternas förhandlingar bör påpekas att exploatörsbestämmelserna avsåg en tvångsmöjlighet som kunde till-

gripas i exploaterings-sammanhang medan regleringen i 6 kap. 40 § PBL gäller situationer där exploatören frivilligt väljer att ingå ett avtal. LM bör ha denna frivillighet i åtanke i rådgivningssituationen och beakta behovet av flexibilitet och avtalsparternas frihet att komma överens om individuellt anpassade lösningar.

Nedan behandlas de olika kriterier som måste vara uppfyllda enligt 6 kap. 40 §.

5.3.1 Nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras

Åtgärder som i regel är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras är anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser, ledningar för va samt kanalisationer för ledningar och/eller ledningar som förser området eller kommande bebyggelse med sedvanlig teknisk försörjning. Det kan också vara fråga om åtgärder för sanering av förorenad mark eller ordnande av avskärmning mot buller eller andra störningar

Det finns inget krav på att åtgärder eller anläggningar ska ligga inom planområdet eller ens inom planlagd mark överhuvudtaget. För att bebyggelse ska kunna komma till stånd enligt planen kan det vara nödvändigt att vidta åtgärder utanför det område som den aktuella detaljplanen avser. Det kan röra sig om vägar och ledningar som ansluter planområdet till omgivande väg- och ledningssystem. I förarbetena (prop. 2013/14:126 s. 303–304) nämns åtgärder som behövs för att kommunikationerna till och från ett nytt bostadsområde ska fungera eller för att åstadkomma en säker och effektiv trafikreglering för ett nytt eller utvidgat köpcentrum. Vägar, ledningar m.m. som tillgodoser behov för fler eller betydligt större områden än det aktuella planområdet bör dock i regel inte kunna anses nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.

Om det t.ex. rör sig om en gång- och cykelväg som ingår i ett större sammanhängande system och som ska gå genom planområdet måste det göras en bedömning av ifall det är fråga om en anslutning av planområdet till det större systemet eller om anläggningen är en del i det större systemet. Härvid bör beaktas om utnyttjandet är intensivt från andra områden eller om det mest är fastigheterna i planområdet som förväntas nyttja den passerande vägen.

I de fall där kommunen av olika skäl är angelägen om en förhållandevis hög standard inom ett område bör bedömas ifall en anläggning med en sådan standard är nödvändig för genomförandet av den planen. Frågan om standardval behandlas även nedan under Standardval vid olika huvudmannaskap.

5.3.2 Rimligt i förhållande till nyttan av planen

De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Detta innebär att de överenskommelser som träffas ska vara skäliga med hänsyn till exploateringsart och omfång samt den nytta de avtalslutande parterna har av att detaljplanen genomförs på ett bra sätt. Nyttan av en detaljplan är normalt relaterad till de byggrätter som detaljplanen medger.

LM bör i regel förutsätta att en byggherre eller fastighetsägare som ingått eller vill ingå ett exploateringsavtal har gjort bedömningen att dennes åtagande står i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. I förarbetena konstateras även att tillämpat på exploateringsavtal blir reglerna om skälighet och nytta närmast komplementära till bestämmelserna om vad avtalet får omfatta. *Så länge byggherren eller fastighetsägaren uppnår någon ekonomisk nytta med avtalet är lagens krav uppfyllda.* Vidare konstateras att det inte finns någon möjlighet för kommunen att framtvinga ett avtal (se prop. 2013/14:126 s. 157).

Mot bakgrund härav blir LM:s roll begränsad och den rådgivning LM kan bidra med bör hållas på en översiktlig nivå där behovet av flexibilitet och avtalsparternas frihet att komma överens om individuellt anpassade lösningar beaktas. Det kan inte förväntas någon mer djupgående analys från LM:s sida i samband med rådgivningen eftersom det är avtalsparterna som har tagit fram kalkyler och annat som ligger till grund för förhandlingarna och som besitter de kunskaper som behövs för bedömningarna i det enskilda fallet.

Det kan dock i vissa situationer finnas incitament för en byggherre att ingå ett exploateringsavtal trots att ingen ekonomisk nytta uppnås inom ramen för det avtalet. Om LM utifrån det material som finns tillgängligt uppmärksammar att exploatören inte gör någon ekonomisk vinst finns det anledning att upplysa kommunen om att detta kan anses strida mot kravet på rimlighet i förhållande till nyttan.

Vägledning (se prop. 2013/14:126 s. 157) om vad som avses med nytta och att åtgärderna ska stå i rimligt förhållande till byggherrens eller fastighetsägarens åtagande finns i prop. 2009/10:170 s. 250 f. I denna proposition anförs följande beträffande tillämpningen av de numera upphävda exploatörsbestämmelserna (se ovan under 5.1.1 Exploatörsbestämmelser).

Utgångspunkten för tillämpningen av bestämmelserna har varit att en markägare normalt bör avstå sådan mark som enligt vedertagna principer behövs för utformningen av en god detaljplan, om ägarens markområde kan anses utgöra en enhet ur plansynpunkt. Om den mark som avsätts för allmänna ändamål även ska tjäna andra fastigheter bör dock hänsyn tas till det (SOU 1947:15 s. 387 f.). I förarbetena till de äldre bestämmelserna uttalas bl.a. att det inte skäligen kan påfordras att markägare avgiftsfritt avstår all mark som behövs exempelvis för större genomfartsleder. Den värdestegring som följer av att en detaljplan genomförs, t.ex. genom att kommunen anlägger allmän väg i anslutning till en eller flera fastigheter, ska alltså i vissa avseenden kunna fördelas mellan

ägare och det allmänna. Särskilt ersättning för sådan mark som tas i anspråk för allmän plats ska betalas bara om det inte kan anses skäligt att ägaren avstår eller upplåter marken utan ersättning. Vid denna bedömning ska hänsyn tas till såväl värdet av marken som värdet av byggnader m.m. som kan finnas på marken (prop. 1985/86:1 s. 651).

Detaljplaneläggning leder vanligen till att fastigheterna inom planområdet stiger i värde. Detta följer av att detaljplanen normalt ger ökade möjligheterna att bebygga mark och därmed även ökade möjligheterna till ekonomisk avsättning vid försäljning av fastigheter inom området. Anslutningen av enskilda fastigheter till allmän väg leder också normalt till att fastigheternas tillgänglighet förbättras, vilket i sin tur typiskt sett leder till att fastigheternas värde påverkas i höjande riktning. Särskild ersättning ska betalas bara om fastighetsägarens nytta av den allmänna plats till vilken mark avstås är så begränsad att fastighetsägaren skäligen bör ersättas för avståendet.

Kravet på nytta ska normalt vara uppfyllt inom ramen för varje exploateringsavtal. Om det ingås flera avtal om genomförandet av en detaljplan, t.ex. på grund av att parterna vill reglera något som förbisågs vid ingåendet av exploateringsavtalet eller någon ny omständighet som har inträffat därefter, kan det dock vara nödvändigt att bedöma åtgärdernas rimlighet i förhållande till byggherrens eller fastighetsägarens nytta av planen utifrån alla dessa avtal (se prop. 2013/14:126 s. 304).

Det kan bli komplicerat när det finns *flera fastighetsägare inom planområdet* och exploateringsavtal ingås med vissa av dessa. I en sådan situation kan det vara svårt att få till stånd en rättvis fördelning av kostnader mellan fastighetsägarna. Denna fråga har behandlats i en dom från Regeringsrätten.

RÅ 1994 ref. 54.

Målet avsåg ett planområde som omfattade flera befintliga fastigheter med olika ägare. Kommunen hade begärt ett exploatörsförordnande för alla fastigheter som berördes av allmän plats och som fick nya byggrätter i planen. Länsstyrelsen meddelade ett förordnande för de fastigheter som fick fyra nya byggrätter eller fler men inte för övriga fastigheter. Regeringsrätten fann dock att ett förordnande skulle leda till orättvisa fastighetsägarna emellan och ansåg att det inte visat att fastighetsägarna fick sådan nytta av den föreslagna planen att det med hänsyn härtill och till omständigheterna i övrigt var skäligt att de skulle avstå mark till allmänna platser utan ersättning. Regeringsrätten upphävde därför förordnandet.

Exploatörsförordnanden kunde således i regel inte meddelas inom områden med splittrat ägande. Inom sådana områden fick kommunen i stället lösa in den allmänna platsmarken på sedvanligt sätt, bekosta utbyggnaden av den och därefter fördela kostnaderna mellan planområdets fastighetsägare genom gatukostnadsreglerna.

De problem med skälighet i förhållande till nyttan som uppstod vid exploatörsförordnanden kan uppstå även om plangenomförandet regleras med exploateringsavtal. Det kan därför finnas situationer där det är bättre att avstå från reglering med exploateringsavtal och i stället använda sig av PBL:s regler om inlösen och gatukostnader.

Det är dock kommunen, inte LM, som avgör om exploateringsavtal bör ingås eller ej.

5.3.3 Överlåtelse eller upplåtelse av mark för allmän plats utan ersättning

Genom avskaffandet av exploatörsbestämmelserna bortföll möjligheten för en huvudman att utan ersättning till markens ägare ta i anspråk sådan mark för allmän plats. Konsekvenserna av detta behandlas i förarbetena (prop. 2013/14:126 s. 167 ff.). Regeringen konstaterar där att kommunens kostnad för att förvärva den mark som ingår i de allmänna platserna får ingå i fastighetsägarnas skyldighet att betala gatukostnader (6 kap. 24–25 §§ PBL). Vidare konstateras att den föreslagna lagregleringen av exploateringsavtalen gör det möjligt för en kommun att utan stöd av nuvarande exploatörsbestämmelser ingå avtal om en detaljplans genomförande med en byggherre eller fastighetsägare. De nu nämnda förhållandena innebär, enligt regeringen, att kommunen, genom tillämpning av gatukostnadsbestämmelserna *eller* genom tecknande av exploateringsavtal har möjlighet att finansiera kostnaderna för nödvändiga markförvärv. Detta gäller dock endast vid kommunalt huvudmannaskap eftersom gatukostnadsbestämmelserna inte är tillämpliga vid enskilt huvudmannaskap.

Situationen med enskilt huvudmannaskap behandlas särskilt i förarbetena. Regeringen konstaterar att kommunen i sådana fall normalt träffar exploateringsavtal som binder upp exploatören så att denne ska utföra nödvändiga anläggningar och även upplåta allmänna platser utan ersättning till de blivande fastighetsägarna. Regeringen betonar dock vikten av att kommunen i sådana avtal noga reglerar dessa frågor och försäkras sig om och bevakar att exploatören vid plangenomförandet fullgör sina åtaganden gentemot kommunen och befintliga och tillkommande fastighetsägare (prop. 2013/14:126 s. 171).

Regeringens uttalande bör ses mot bakgrund av att befintliga och tillkommande fastighetsägare inte är parter i exploateringsavtalet som ingåtts mellan exploatören och kommunen. När den aktuella detaljplanen ska genomföras vid en lantmäteriförrättning kan det vara svårt att hävda exploatörens åtaganden i exploateringsavtalet.² Denne kanske inte ens är sakägare i förrättningen. Det krävs därför att kommunen bevakar att exploatören uppfyller sina åtaganden genom att t.ex. införa vitesklausuler i avtalet och använda sig av dessa vid behov. Om inte finns det en risk för att fastighetsägarna som ska nyttja anläggningarna, trots regleringen i exploateringsavtalet, får betala för dessa och de allmänna platser som upplåts härför. Se även nedan under 7.1.2 Konsekvenser av valet av huvudmannaskap (Finansiering av utbyggnad av allmänna platser).

Mot bakgrund av uttalandena i förarbetena verkar det dock inte finnas något hinder mot att ett exploateringsavtal innehåller ett åtagande att upplåta eller

² Jfr Lantmäteriets rättsfallsreferat 09:29 där en gemensamhetsanläggning/samfällighetsförening som inte existerade vid avtalstillfället ansågs ha fått en självständig rätt genom exploatörens åtaganden i ett 15 år gammalt exploateringsavtal.

överlåta mark för allmän plats (vid enskilt såväl som kommunalt huvudmannaskap) utan ersättning även om lagtexten i 6 kap. 40 § inte uttryckligen anger detta. Som ovan konstaterats är regleringen av vad ett exploateringsavtal får innehålla inte avsedd att vara uttömmande. Ett åtagande att upplåta eller överlåta mark utan ersättning måste dock uppfylla kraven i 6 kap. 40 § och stå i rimligt förhållande till byggherrens eller fastighetsägarens nytta av planen.

På samma sätt som ovan angetts (se 5.3.2 Rimligt i förhållande till nyttan av planen) måste LM i regel förutsätta att en fastighetsägare som har ingått eller vill ingå ett exploateringsavtal har gjort bedömningen att dennes åtagande att upplåta/överlåta mark utan ersättning står i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Det är endast om LM, utifrån det material som finns tillgängligt, uppmärksammar att exploitören inte gör någon ekonomisk vinst som finns det anledning att upplysa kommunen om att upplåtelsen/överlåtelsen bör strida mot kravet på rimlighet i förhållande till nyttan.

5.4 Åtagande att bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg

6 kap. 41 § Ett exploateringsavtal får inte innehålla ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla. Lag (2014:900).

Paragrafen innehåller en begränsning avseende åtagande i ett exploateringsavtal att bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla (s.k. social infrastruktur). Det handlar om byggnader för de grundläggande kommunala skyldigheterna som t.ex. förskola, grundskola, bibliotek och äldreomsorg (se prop. 2013/14:126 s. 305).

Bakgrunden till paragrafen är att det finns exempel på att exploateringsavtal har innehållit åtaganden för byggherren att bidra till kostnaderna för sådana anläggningar, byggnader eller verksamheter som kommunen har ett lagstadgat ansvar att ombesörja.

Enligt Lantmäteriets bedömning borde det inte ha någon betydelse för paragrafens tillämplighet om de aktuella lokalerna utgör ett fristående byggnadsverk (byggnad eller annan anläggning enligt 1 kap. 4 § PBL) eller är integrerade i ett större byggnadskomplex. Samma hänsyn gör sig gällande i båda situationerna.

Ordet bekosta syftar sannolikt framförallt på att exploitören *för kommunens räkning* bekostar social infrastruktur. Det avgörande bör vara ifall exploitören får full ersättning av kommunen för det som byggs eller inte. Så är t.ex. inte fallet om exploitören bygger en skola och överlåter denna till kommunen gratis eller till underpris. Om exploitören hyr ut lokaler till kommunen

ska det utgå marknadsmässig hyra. LM kan upplysa kommunen om detta i sin rådgivning även om det inte kan anses ingå i LM:s roll att avgöra vad som är en marknadsmässig hyra.

Det förekommer dock även att en exploatör bygger social infrastruktur som ska drivas av en privat aktör. Även i dessa fall har kommunen i regel ett övergripande ansvar för att den samhällsservice som krävs finns inom kommunen. Kommunen har t.ex. ett ansvar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det (se 8 kap. 12 § skollagen 2010:800). En förskolebyggnad (och annan social infrastruktur) bör därför anses uppfylla rekvisiten *byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla* även när en privat aktör ska bedriva verksamheten. Även i dessa fall bör alltså paragrafen innebära att exploatören inte får åta sig i ett exploateringsavtal att bekosta byggnadsverket.

I den mån frågor om social infrastruktur regleras i ett exploateringsavtal är det viktigt att det framgår att åtagandet överensstämmer med 6. kap. 41 § PBL. Det är dock endast om innehållet i avtalet på ett tydligt sätt strider mot paragrafen som LM på eget initiativ bör påpeka detta för kommunen.

5.5 Åtgärder som vidtagits före avtalets ingående

<p>6 kap. 42 § Ett exploateringsavtal får inte avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående i andra fall än när detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad. Lag (2014:900).</p>
--

I förarbetena konstateras att investeringar som har skett i historisk tid eller som i övrigt saknar samband med en ny detaljplan inte bör kunna finansieras genom ett exploateringsavtal.

I paragrafen anges som huvudregel att ett exploateringsavtal inte får reglera ersättning för åtgärder som redan har vidtagits. Det är alltså inte tillåtet för kommunen att ta ut ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående, t.ex. kostnader för utbyggnad av rondeller och huvudgator.

Från denna huvudregel finns dock ett undantag för fall där den aktuella detaljplanen är ett led i en *etappvis utbyggnad*. Detta begrepp syftar enligt förarbetena på att detaljplanen är en av flera planer som ingår i arbetet med att planlägga ett område som omfattas av ett och samma detaljplaneprogram (se prop. 2013/14:126 s. 158).

Enligt Lantmäteriets bedömning borde även en fördjupad översiktsplan eller motsvarande kunna godtas som underlag för att bedöma ifall det rör sig om en etappvis utbyggnad inom ett begränsat område eller ej.

5.6 Tvist mellan avtalsparterna och möjlighet till överklagande

Att ett exploateringsavtal strider mot 6 kap. 40–42 §§ innebär inte automatiskt att avtalet är ogiltigt.

Om en kommun och byggherre är oense om ett exploateringsavtals innehåll, tolkning eller giltighet kan de väcka talan vid allmän domstol, se prop. 2013/14:126 s. 164.

Kommunens beslut att ingå ett exploateringsavtal går inte att överklaga enligt PBL eller genom förvaltningsbesvär. Däremot kan en kommuninvånare som vill få lagligheten av kommunens beslut att ingå avtalet prövad använda sig av möjligheten till laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Eftersom exploateringsavtalen vanligtvis är beroende av att detaljplanen vinner laga kraft kan ett överklagande av detaljplanen indirekt påverka avtalets bestånd.

6 ÖVRIGA BESTÄMMESLER

6.1 Redovisning i samrådet

5 kap. 13 § Under ett samråd om ett planförslag ska kommunen redovisa förslaget, skälen för förslaget, det planeringsunderlag som har betydelse och hur kommunen avser att handlägga förslaget. Kommunen får låta bli att redovisa skälen för planförslaget och planeringsunderlaget om det är uppenbart obehövligt.

Om det finns ett program enligt 10 §, ska kommunen redovisa detta.

Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar, ska kommunen redovisa dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal. Lag (2015:668).

Om kommunen avser att ingå genomförandeavtal ska avtalens huvudsakliga innehåll redovisas liksom konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal. Samma redovisning ska enligt 4 kap. 33 § tredje stycket framgå av planbeskrivningen (se 7.4 Redovisning i planbeskrivningen).

6.2 Underrättelse till LM - granskning

5 kap. 20 § Kommunen ska senast den dag då underrättelsen anslås på kommunens anslagstavla skicka

1. ett meddelande om innehållet i underrättelsen till kända sakägare och dem som avses i 11 § första stycket 3 och 4, och
2. förslaget och den samrådsredogörelse som avses i 17 § till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs. Lag (2014:900).

När samrådet är klart ska kommunen i en underrättelse informera om sitt planförslag och låta det granskas under en viss tid. Av 5 kap. 20 § 2 PBL framgår numera att planförslaget och samrådsredogörelsen (vid utökat planförfarande) ska skickas till LM. Denna förändring hänger samman med att LM numera, i vissa fall, ska yttra sig över planförslaget under granskningstiden.

6.3 Yttrande under granskningstiden

5 kap. 22 a § Under granskningstiden ska lantmäterimyndigheten yttra sig över planförslaget om myndigheten bedömer att förslaget inte är förenligt med 4 kap. 7, 18 och 18 a §§ samt 33 § första stycket 3 och tredje stycket. Lag (2014:900).

Den 1 januari 2015 infördes även en bestämmelse som reglerar vad LM ska yttra sig över under granskningstiden. Det är samma frågor som LM enligt 5 kap. 15 § 1 särskilt ska verka för under samrådet (se ovan under rubriken 3.1 LM:s medverkan i samrådet enligt punkt 1 – vad innebär verka för?). Regleringen innebär att LM ska yttra sig över planförslaget, om myndigheten bedömer att förslaget inte är förenligt med bestämmelserna i 4 kap. 7, 18

och 18 a §§ samt 33 § första stycket 3 och *tredje stycket*, dvs. bestämmelserna om huvudmannaskap för allmänna platser, fastighetsindelingsbestämmelser m.m. och innehållet i planbeskrivningen såvitt gäller genomförandefrågor. Innehållet i dessa bestämmelser behandlas nedan.

LM:s yttrande ska alltid vara skriftligt och som lagtexten anger behöver LM bara yttra sig om myndigheten har synpunkter på planförslagets överensstämmelse med de uppräknade paragraferna. Om LM inte har några synpunkter behövs inget yttrande.

6.4 Övergångsbestämmelser

Övergångsbestämmelser till lagen 2014:900

1. Denna lag träder i kraft d. 1 jan. 2015.
2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före d. 1 jan. 2015 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut om sådana detaljplaner och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.
3. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ansökningar som har gjorts före d. 1 jan. 2016 avseende länsstyrelsens prövning enligt den upphävda 6 kap. 5 § om skyldighet att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme.
4. Beslut enligt de upphävda 6 kap. 3 och 4 §§ om skyldighet att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme ska upphöra att gälla den dag då genomförandetiden för detaljplanen går ut, dock tidigast efter utgången av år 2018.
5. Om en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller anläggningslagen (1973:1149) eller ett mål om inlösen enligt 6 kap. 13 §, 14 kap. 14 eller 15 § pågår när beslut som avses i punkten 4 ska upphöra att gälla, ska besluten att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme fortsätta att gälla till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort. Detsamma ska gälla för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant förrättningsärende eller inlösenmål till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.
6. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för exploateringsavtal som avser sådana ärenden om detaljplaner som har påbörjats före d. 1 jan. 2015.

I punkt två återfinns den generella övergångsregeln att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser som har *påbörjats* före den 1 januari 2015.

Ett planärende bör anses ha påbörjats inom kommunen vid den tidpunkt när ett formellt beslut att påbörja planläggningen har fattats. I den mån ärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet dock anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutar att upprätta detaljplanen (prop. 2013/14:126 s. 234).

I propositionen anges att övergångsbestämmelsen i punkt 2 avser de förslag som där redovisas i avsnitt 6 och som rör förenklingar av detaljplaneprocess-

sen (se prop. 2013/14:126 s. 234). Förslagen som gäller LM:s roll i planprocessen redovisas i avsnitt 7 och bör alltså inte omfattas. LM:s skyldighet enligt 5 kap. 15 § 1 att verka för att planförslaget uppfyller vissa bestämmelser gäller alltså även för planärenden som påbörjades före ikraftträdandet. Lagändringen i denna del innebär framförallt en precisering av den roll som LM hade redan tidigare och det saknas behov av övergångsbestämmelser i denna del.

Exploateringsavtal

Enligt punkt 6 ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för exploateringsavtal som avser sådana ärenden om detaljplaner som har påbörjats före den 1 januari 2015. Bestämmelserna om exploateringsavtal i 4 kap. 33 § tredje stycket, 5 kap. 13, 15 och 22 a §§ och 6 kap. 40-42 §§ ska alltså inte tillämpas på exploateringsavtal som avser detaljplaner som påbörjats före lagens ikraftträdande. LM:s nya roll avseende exploateringsavtal (5 kap. 15 § 2) gäller därmed bara i detaljplaneärenden som påbörjats från och med den 1 januari 2015.

Exploatörsbestämmelser

De nya regler som trätt i kraft den 1 januari 2015 innebär att några nya exploatörsförordnanden inte kommer att kunna meddelas för de planprocesser som påbörjas från och med detta datum. För planprocesser som påbörjats innan men avslutas efter detta datum gällde att ett sådant beslut kunde meddelas om kommunen ansökte om det hos länsstyrelsen före den 1 januari 2016.

Alla gällande exploatörsförordnanden kommer successivt att upphöra att gälla under en övergångsperiod. Genomförandetiden för respektive detaljplan är avgörande för förordnandets giltighet och detta upphör att gälla när genomförandetiden har gått ut. De flesta detaljplaner, inom vilka exploatörsförordnanden gäller, har emellertid ingen eller väldigt kort genomförandetid kvar. För att inte övergången ska bli för abrupt gäller dock att inget förordnande kommer att upphöra att gälla tidigare än den 1 januari 2019.

Övergångsbestämmelser till lagen 2015:668

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Denna lag träder i kraft d. 1 jan. 2016.2. För ärenden om detaljplaner som har påbörjats före ikraftträdandet gäller 4 kap. 33 § och 5 kap. 13 § i den äldre lydelsen. Detsamma gäller för mål och ärenden som avser överklagande av beslut om sådana detaljplaner till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort. |
|---|

I 4 kap. 33 § samt 5 kap. 13 § PBL infördes ändringar beträffande markanvisningar som började gälla den 1 januari 2016. Se vidare prop. 2014/15:122.

7 VAD LM SKA VERKA FÖR I PLANSAMRÅDET

LM ska *verka för* att ett förslag till detaljplan är förenligt med 4 kap. 7, 18 och 18 a §§ samt 33 § första stycket 3 och *tredje stycket*. Nedan redogörs paragrafvis för tillämpningen av dessa bestämmelser. Redogörelsen är utförlig och relativt praktiskt inriktad i syfte att fungera som underlag för LM:s arbete i planprocessen.

Observera att Boverkets allmänna råd om planbestämmelser (nu gällande råd är BFS 2014:5) bör följas. Nedanstående redovisning utgår från de beteckningar och beskrivningar som anges i de allmänna råden.

7.1 Kommunalt eller enskilt huvudmannaskap

4 kap. 7 § Kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. Kommunen får dock, om det finns särskilda skäl för det, i detaljplanen bestämma att huvudmannaskapet i stället ska vara enskilt för en eller flera allmänna platser. Lag (2014:900).

Med huvudmannaskap i en detaljplan avses vem som är ansvarig för de allmänna platserna. I 1 kap. 4 § PBL definieras allmän plats som gata, väg, park, torg eller annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov.

Enligt 4 kap. 7 § PBL är huvudregeln att kommunen ska vara huvudman för allmänna platser i en detaljplan. Kommunen får dock, *om det finns särskilda skäl*, i detaljplanen bestämma att huvudmannaskapet i stället ska vara enskilt för en eller flera allmänna platser.

Enskilt huvudmannaskap betyder att det är ägarna till fastigheterna i området som får ansvaret för de allmänna platserna, dvs. området anläggs och sköts av fastighetsägarna. Vilka fastigheter det är och de inbördes ansvarsförhållandena avgörs inte i planen utan av LM genom en anläggningsförrättning vid planens genomförande.

Bestämmelsen innebär att det är möjligt att dela upp de allmänna platserna inom en och samma detaljplan så att vissa har kommunalt huvudmannaskap och andra enskilt huvudmannaskap. En av anledningarna till att denna möjlighet infördes i PBL som trädde ikraft 2011 var att göra det möjligt att anpassa huvudmannaskapet till de praktiska behoven utan att, som dessförinnan, behöva dela upp området i flera planer. Ett exempel på en sådan anpassning av huvudmannaskapet är struktureringen av vägsystemet i en tätort. Genomfartsvägar och andra övergripande trafikleder kan läggas ut som allmän plats med kommunalt huvudmannaskap, medan lokalgator kan läggas ut som allmän plats med enskilt huvudmannaskap.

Det är dock inte tillåtet att ha *både* kommunalt och enskilt huvudmannaskap för samma allmänna plats.

Observera att huvudmannaskapet fortfarande är kommunalt eller enskilt även i de fall där den allmänna platsen utgör allmän väg enligt väglagen (1971:948). Trafikverket är i så fall väghållare för vägen men inte huvudman för den allmänna platsen.

Bestämmelsen i 4 kap. 7 § om att enskilt huvudmannaskap ska bestämmas i planen innebär att det krävs *en särskild administrativ bestämmelse* om detta. Det räcker inte att frågan omnämns i planbeskrivningen eller på annat sätt. Om det saknas en uttrycklig planbestämmelse om att huvudmannaskapet är enskilt är kommunen huvudman vare sig det var avsikten eller inte.

Om en detaljplan saknar allmänna platser behövs ingen bestämmelse om huvudmannaskap.

7.1.1 Särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap

Vilka de särskilda skälen för enskilt huvudmannaskap är finns inte angivet i lagtexten. I förarbetena till PBL som infördes 2011 anges att dittillsvarande praxis ska vara vägledande även i framtiden för vad som utgör särskilda skäl (se prop. 2009/10:170). I förarbetena till ÄPBL (prop. 1985/86:1 s. 656 f.) konstateras att ansvaret ska fördelas enligt de principer som framgick av BL.

Enligt BL gällde *kommunalt huvudmannaskap* för områden med *stadsplan* och *icke-kommunalt* (dvs. det som numera benämns enskilt) huvudmannaskap för områden med *byggnadsplan*. Stadsplan skulle enligt BL ”upprättas i den mån det genom stadens utveckling påkallas för den närmare regleringen av bebyggelsen”. Byggnadsplan skulle enligt BL upprättas när tätbebyggelse uppkommit eller kunde förväntas inom en nära framtid inom visst område, och omständigheterna inte föranledde stadsplan. I prop. 1985/86:1 s. 656 f. konstateras i specialmotiveringen att kommunen bör kunna frånsäga sig huvudmannaskapet: ”... i sådana områden där man i dag använder byggnadsplan t.ex. inom områden för fritidsbebyggelse.” I allmänmotiveringen (s. 566) nämns även industriområden som exempel på områden där huvudmannaskapet bör kunna överlåtas på fastighetsägarna.

En första slutsats skulle därmed kunna vara att kommunalt huvudmannaskap ska gälla för områden med permanentbostadsbebyggelse och enskilt huvudmannaskap för fritidsbostadsbebyggelse och industriområden. Ett problem vid tillämpningen av BL var emellertid att kommunerna använde sig av byggnadsplaner även för områden med annat än fritidsbostadsbebyggelse. Det fanns därför åtskilliga fall där byggnadsplan reglerade (och fortfarande reglerar) områden med stadsmässig bebyggelse. I landskommunerna³ använde man sig t.ex. alltid av byggnadsplan vilket har medfört att stora tätorter som inte utgjorde städer, köpingar eller municipalsamhällen ofta ännu i dag har enskilt huvudmannaskap för samtliga allmänna platser.

³ Begreppet landskommun avskaffades 1970 men användes för att beteckna en kommun som inte var stad, köping, municipalsamhälle eller motsvarande.

Uttalandena om särskilda skäl i förarbetena till ÄPBL uppfattades allmänt som en viss skärpning av kravet på kommunalt huvudmannaskap på så sätt att en återgång skulle ske till att kommunalt huvudmannaskap skulle gälla för områden med permanentbostadsbebyggelse och enskilt huvudmannaskap för fritidsbostadsbebyggelse.

Vad som i tillämpningen har ansetts utgöra "särskilda skäl" för att kommunen enligt ÄPBL skulle kunna avsäga sig huvudmannaskapet redovisas av Lantmäteriet i en PM som tillkommit som komplettering till en LMV-rapport (Se LMV-rapport 2008:6; *Rättstillämpning avseende huvudmannaskap i detaljplaner* med kompletterande bilaga i februari 2009).

Av praxisredovisningen i bilagan framgår bl.a. att särskilda skäl har ansetts föreligga trots att området innehållit permanentbostadsbebyggelse om det finns enskilt huvudmannaskap sedan tidigare i samma område eller i angränsande områden. En enhetlig förvaltning av ett större område framhålls som en omständighet som talar för enskilt huvudmannaskap.

Flera av fallen visar även att områdets karaktär har haft betydelse för bedömningen, t.ex. att området har fortsatt landsbygds- eller fritidsbebyggelsekaraktär även om syftet med den aktuella planläggningen är att tillskapa ytterligare permanentboende.

Det finns också fall där kommunens åtaganden, t.ex. att ge bidrag till driften eller svara för kostnader för förrättning och marklösen, i viss mån verkar ha påverkat bedömningen av särskilda skäl.

7.1.2 Konsekvenser av valet av huvudmannaskap

Som ovan konstaterats krävs särskilda skäl för att enskilt huvudmannaskap ska vara tillåtet. Vid valet av huvudmannaskap måste även beaktas de konsekvenser som huvudmannaskapet medför för kommunen, fastighetsägarna och allmänheten. Det är därför viktigt att planförfattare, beslutsfattare och sakägare kan överblicka dessa konsekvenser och att de redovisas i planhandlingarna.

Det förekommer att valet av huvudmannaskap enbart görs utifrån de ekonomiska konsekvenserna för kommunen, framförallt vad gäller ansvaret för driftskostnaderna. Det som då glöms bort är att valet av huvudmannaskap också får följder för andra frågor än de rent ekonomiska. Det handlar om genomförbarhet, handlingskraft, tillgänglighet, tillträde m.m.

Nedan görs en genomgång av skillnaderna mellan kommunalt och enskilt huvudmannaskap för allmän plats.

Finansiering av utbyggnad av allmänna platser

När ett genomförande av detaljplanen innebär en utbyggnad eller upprustning av allmänna platser är frågan om finansiering central, dvs. hur fördel-

ningen av kostnaderna ska ske mellan kommunen och fastighetsägarna. Här gäller och tillämpas olika regler, förfaranden och instrument inte bara beroende på vilket huvudmannaskap som väljs, utan också beroende på vilken karaktär området har.

Generellt kan sägas att det finns två olika typer av områdeskaraktärer som påverkar vilka regler och förfaranden som används för finansieringen av utbyggnaden. Den ena situationen är när fastighets-, ägar- och bebyggelsestrukturen inom ett område är heterogen och spridd. Det kan t.ex. vara när ett fritidsbostadsområde ska omvandlas och förtätas till ett permanentbostadsområde. **Fall 1–2** nedan kallas därför ”*Omvandlingsområde*”. Den andra situationen är när ett område som planläggs är i en ägares, en exploatörs, hand och detaljplanen innebär att ny enskild bebyggelse av viss mängd får uppföras på kvartersmark av denne. **Fall 3–4** nedan kallas därför ”*Exploatörsfall*”.

Vilken standard anläggningarna på allmän plats ska ha kan påverka vilka kostnader som uppstår för utförande och drift. Denna fråga behandlas separat nedan under Standardval vid olika huvudmannaskap.

Fall 1 Omvandlingsområde – kommunalt huvudmannaskap (gatukostnadsutredning)

När kommunen är huvudman för allmänna platser inom en detaljplan får kommunen ta ut kostnaderna för anläggande och förbättring av gator eller andra anläggningar inom de allmänna platserna av fastighetsägarna i området. Detta sker genom något som brukar kallas gatukostnadsutredning. I en sådan avgör och redovisar kommunen avgränsningen av det område inom vilket fördelning av kostnaderna ska ske, vilka kostnader som ska fördelas samt enligt vilken grund fördelningen ska ske. Bestämmelserna om detta finns i 6 kap. 24–38 §§ PBL.

I den praktiska tillämpningen är det dock endast när fastighets-, ägar- och bebyggelsestrukturen inom ett område är heterogen och spridd, t.ex. inom omvandlingsområden i storstadsregioner, som denna möjlighet kommer till användning. I allmänhet har kommunerna begränsade erfarenheter av planläggning som innebär en utbyggnad eller utrustning av allmänna platser i sådana miljöer och därmed även av gatukostnadsutredningar. I många fall kan en sådan utredning dessutom vara komplicerad och tidsödande.

Det kan antas att denna brist på erfarenhet och den pedagogiska svårighet som det kan innebära att förklara för fastighetsägarna hur och varför uttag av gatukostnader måste ske, i en del fall har påverkat valet av huvudmannaskap. Det har förekommit att kommuner har låtit frågan om huvudmannaskapet för allmänna platser avgöras av fastighetsägarnas inställning till betalning av gatukostnader. Om en, enligt kommunens uppfattning, tillräcklig opinion har varit beredd att betala de kostnader som kommunen kommit fram till i en preliminär gatukostnadsutredning har det blivit kommunalt

huvudmannaskap i planen, annars enskilt. Tilläggas bör väl att kravet på särskilda skäl i 4 kap. 7 § PBL måste iakttas oavsett opinion.

Det har också, särskilt när det gäller omvandlingsområden, förekommit att utbyggnaden av allmänna platser med kommunen som huvudman av olika anledningar har bekostats med kommunala skattemedel, i stället för att reglerna om gatukostnader har tillämpats.

Fall 2 Omvandlingsområde – enskilt huvudmannaskap (anläggningsförrättning)

När det är enskilt huvudmannaskap inom ett omvandlingsområde finns det inga regler i PBL om hur finansiering och kostnadsfördelning ska ske. Det är fastighetsägarna i området som har ansvaret för utbyggnaden och driften av allmänna platser. För att hantera detta genomförs i regel en anläggningsförrättning där en gemensamhetsanläggning inrättas (6 kap. 1 § tredje stycket PBL). I förrättningen meddelar LM ett anläggningsbeslut som reglerar vad anläggningen ska bestå av och hur kostnaderna för dess utförande och drift ska fördelas mellan de fastigheter som har del i anläggningen. För att en anläggningsförrättning ska kunna genomföras krävs att kommunen eller en fastighetsägare ansöker om detta.

Fall 3 Exploatörsfallet – kommunalt huvudmannaskap (exploateringsavtal)

Här avses situationen att ett område som ägs av en enda fastighetsägare (exploatören) ska planläggas för att ny enskild bebyggelse ska få uppföras på kvartersmark. I dessa fall har reglerna om gatukostnader framförallt betydelse som stöd för de överenskommelser som görs mellan kommunen och exploatören i ett exploateringsavtal (se även 6 kap. 40–42 §§ PBL, som behandlas ovan). Parterna kan t.ex. komma överens om att den allmänna platsmark som exploatören äger ska avstås utan ersättning och om vad exploatören ska betala för anläggningarna som utförs på allmän plats.

Det förekommer även att exploatören själv utför anläggningarna och överlåter dessa till kommunen i stället för att betala en avgift. För exploatören kan det innebära tids- och samordningsvinster att själv få utföra anläggningarna (se ovan under 4 Genomförandeavtal). Kommunen måste dock beakta reglerna om offentlig upphandling i dessa fall. Frågan om offentlig upphandling ska ske eller ej omfattas inte av regleringen i 4 kap. 7 § PBL och är inget LM bör ha synpunkter på i samrådet.

Fall 4 Exploatörsfallet – enskilt huvudmannaskap (exploateringsavtal)

Ofta används exploateringsavtal också för områden med enskilt huvudmannaskap. Skillnaden mot fall 3 ovan är att det inte är till kommunen som dessa markområden och anläggningar ska upplåtas/överlämnas, utan till en anläggningssamfällighet, i vilken kommunen oftast inte har del. Kommunen är därmed inte sakägare i den förrättning som behövs för att bilda eller om-

pröva gemensamhetsanläggningen och motparterna till exploatören i genomförandet, dvs. fastighetsägarna, är inte parter i avtalet. Det finns därför en risk för att de blivande fastighetsägarna kommer att behöva betala för anläggning och markupplåtelse trots att detta inte var avsikten enligt exploateringsavtalet (se ovan under 5.3.3 Överlåtelse eller upplåtelse av mark för allmän plats utan ersättning). Det förekommer att kommuner använder vitesklausuler och ställande av säkerhet i exploateringsavtalet för att undvika att dessa problem uppstår. Detta kräver dock resurser i form av uppföljning och administration om problem skulle uppstå.

Finansiering av drift och underhåll av allmänna platser

Kommunalt huvudmannaskap

När kommunen är huvudman för en allmän plats är det kommunen som är ansvarig för drift och underhåll av denna (6 kap. 21 § PBL). Enligt 3 § lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning finns dock ett undantag för renhållningen (städning, snöröjning etc.) av gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken. Kommunen kan ålägga en fastighetsinnehavare att inom allmän plats utföra dessa åtgärder.

Det finns inga regler som gör det möjligt för kommunen att ta ut avgifter av fastighetsägarna för drift och underhåll av allmänna platser. Finansieringen får alltså ske genom skattemedel.

Enskilt huvudmannaskap

PBL innehåller inga regler om ansvaret för drift och underhåll av allmänna platser med enskilt huvudmannaskap. En hänvisning i denna fråga görs i 6 kap. 1 § till AL och ett etablerat ansvarsförhållande för drift och underhåll av en allmän plats med enskilt huvudmannaskap kan sägas uppstå först när det har gjorts en anläggningsförrättning. Genom denna bildas en gemensamhetsanläggning som i regel förvaltas av en samfällighetsförening med ansvar för drift och underhåll.

Trots att kommunen inte har något ansvar enligt PBL för drift och underhåll av allmänna platser med enskilt huvudmannaskap har kommuner i många fall ändå tagit aktiv del i detta ansvar. Särskilt efter kommunreformerna i början på 1970-talet var det vanligt att de nya storkommunerna tog över ansvaret för väghållning m.m. inom de orter som tidigare hade tillhört landskommuner och som därför var reglerade genom byggnadsplaner. Övertagandet skedde genom överenskommelser med de vägföreningar som ursprungligen hade bildats genom förrättningar under 1940–60-talen.

Någon ändring av de grundläggande ansvarsförhållandena vad gäller huvudmannaskapet skedde emellertid oftast inte och bebyggelsen reglerades

alltjämt genom byggnadsplaner. Någon formell avveckling skedde inte heller av vägföreningarna som blev "sovande".

Förändrade ekonomiska förutsättningar och nya regler i AL har medfört att många kommuner under de senaste årtiondena har upphört med denna själv-påtagna väghållning och vägföreningarna har återuppväckts genom omprövningsförrättningar. Det finns också många fall där kommunen formellt har tagit över ansvaret för väghållningen. Detta har skett genom en ändring av planbestämmelsen i berörda planer, från enskilt till kommunalt huvudmannaskap, och genom omprövningsförrättningar varigenom de gamla vägföreningarna (numera gemensamhetsanläggningar som förvaltas av samfällighetsföreningar) har upphävts och föreningarna upplösts.

Standardval vid olika huvudmannaskap

Det förekommer att lägre standardkrav ställs på anläggningar inom allmänna platser med enskilt huvudmannaskap än med kommunalt. Det kan röra sig om frågor om bredd och ytstorlek, beläggningstyp och kvalitet, belysning, dagvattenhantering etc.

Kostnaderna för *utförandet* av anläggningar på allmän plats skulle med denna utgångspunkt alltså bli högre om de är belägna på en allmän plats med kommunen som huvudman än vid enskilt huvudmannaskap. Om kostnaderna vid kommunalt huvudmannaskap täcks genom gatukostnader kan berörda fastighetsägare föredra enskilt huvudmannaskap eftersom de i så fall har möjlighet att påverka vilken standard som väljs. De ideella insatserna inom samfällighetsföreningarna (administration, städning etc.) kan bidra till att hålla nere kostnaderna vid enskilt huvudmannaskap. Lägre standardkrav kan dessutom påverka nivån på *drifts- och underhållskostnader*. I vissa fall innebär en lägre standard att kostnaderna minskar och i vissa fall att kostnaderna ökar.

I fråga om allmänna platser för vilka kommunen är huvudman *ska* användningen och utformningen anges enligt 4 kap. 5 § PBL. Ett skäl för detta är att kommunen får ta ut gatukostnader av fastighetsägarna. Det är därför angeläget att fastighetsägarna får möjlighet till inflytande på utformningen av de allmänna platserna och tydligt kan se konsekvenserna av det som planeras.

I de fall där detaljplanen inte innehåller några föreskrifter om vilken standard anläggningarna ska ha finns en kompletterande bestämmelse i 6 kap. 18 § *tredje stycket* PBL när kommunalt huvudmannaskap råder. Platserna ska då vara ordnade på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med ortens sed.

Någon liknande kompletterande bestämmelse finns inte när huvudmannaskapet är enskilt. PBL innehåller inte heller något krav på att användning och utformning måste anges i planen i dessa fall även om kommunen enligt 4 kap. 8 § PBL *får* ange användning och utformning av allmänna platser som har enskilt huvudmannaskap.

Frågan om utformningen av de allmänna platserna och de kostnader som uppstår på grund härav framstår dock som särskilt angelägen för fastighetsägare i planer med enskilt huvudmannaskap. Detta eftersom fastighetsägarna i dessa fall inte bara ansvarar för utförandet utan även för driften. På grund av detta kan det i vissa fall vara lämpligt att planbestämmelserna i planer med enskilt huvudmannaskap anger vilken standard (körbanebredd, beläggningstyp, dagvattenhantering etc.), anläggningarna ska ha. Det gäller även när det är fråga om befintliga anläggningar som ska vidmakthållas.

Ett exempel där en lägre standard är motiverad är vägsystem inom bostadsområden där den huvudsakliga trafiken fångas upp i samlade parkeringar i planområdets utkant. Det är t.ex. vanligt i s.k. storkvartersplaner för tätare bebyggelse, exempelvis radhuslängor. Vägsystemet inne i bostadsområdet, som ju i detta fall är enskilt, (gemensamhetsanläggning), och inte kommunalt, har här naturligtvis inte behov av en standard som motsvarar den som gäller för mer trafikbelastade kommunala gator. Se vidare nedan under Storkvarter som ett sätt att skilja på allmänt och enskilt.

Vilka krav som ska ställas på standarden för anläggningarna inom allmänna platser är inte något som är givet enligt PBL, utan kan och får avgöras från gång till gång. Kommunen avgör själv vilken standard som är lämplig men om LM under plansamrådet uppmärksammar att den valda standarden kan medföra problem vid genomförandet bör LM informera kommunen om detta.

Ledningar

Kommunalt huvudmannaskap

När kommunen är huvudman för en allmän plats brukar kommunen ordna så att det sker en inbördes samordning mellan olika ledningshavare avseende schaktningsarbeten i gata etc. Många kommuner har utarbetade rutiner med återkommande samordningsmöten för ledningsbygge i kommunal gatumark.

Enskilt huvudmannaskap

Samordningen vid ledningsarbeten försvåras vid enskilt huvudmannaskap. När ett område t.ex. betjänas av en kommunal va-anläggning kan det uppstå problem om va-ledningarna går genom en vägkropp som är allmän plats med enskilt huvudmannaskap. För va-ledningarna kan kommunen ha sökt och fått ledningsrätt upplåten i marken. Vid ledningsbrott, nyanläggande av ledning och liknande behöver kommunen gräva sig genom en vägkropp som tillhör någon annan (förvaltas i regel en samfällighetsförening som är väghållare). Detta kräver dialog och samordning vilket kan försvåras av att samfällighetsföreningen inte är en aktör som dagligen handskas med sådana frågor och som dessutom företräder flera olika fastighetsägare med olika intressen.

Markåtkomst

Kommunalt huvudmannaskap

Om markåtkomsten för en allmän plats som kommunen är huvudman för inte har hanterats i ett genomförandeavtal (se ovan under 4 Genomförandeavtal) måste detta ske på annat sätt.

Kommunen har, som huvudman för en allmän plats, en ovillkorlig rätt att lösa in den marken eller det utrymme som behövs (6 kap. 13 § PBL). Omvänt har kommunen en ovillkorlig skyldighet att lösa in allmän plats, om fastighetsägaren begär det (14 kap. 14 § PBL). Såväl rättighet som skyldighet gäller oberoende av om genomförandetiden har gått ut eller inte. Denna rättighet att få sin mark inlöst kan sägas vara markägarens rätt att få ekonomisk ersättning för uppkommen planskada (värdeminskning och andra kostnader till följd av en detaljplan).

Såväl kommunen som en berörd fastighetsägare kan även ansöka om fastighetsreglering för att överföra allmän plats till en kommunägd fastighet. Genom specialregler i 5 kap. 5 och 8 a §§ FBL finns det i praktiken inga begränsningar för när en sådan fastighetsreglering är tillåten.

Om kommunen och fastighetsägaren inte kommer överens om ersättningen för den mark som tas i anspråk bestäms den av domstolen vid ett inlösenförfarande eller av LM vid en fastighetsreglering. Samma ersättningsregler i 4 kap. expropriationslagen (1972:719, ExL) gäller oavsett om det kommunala markförvärvet sker genom inlösen eller fastighetsreglering.

Länsstyrelsen kunde, enligt de numera upphävda exploatörsbestämmelserna (6 kap. 3-10 och 12 §§ PBL), besluta att allmän plats skulle upplåtas eller avstås utan ersättning. Denna möjlighet finns dock inte kvar. Se vidare ovan under 5.1 1 Exploatörsbestämmelser.

Enskilt huvudmannaskap

Om huvudmannaskapet är enskilt, dvs. om ansvaret för allmänna platser ligger på fastighetsägarna, finns det inga markåtkomstregler i PBL. I stället är det lagstiftarens avsikt att AL ska tillämpas i dessa fall, se hänvisningen i 6 kap. 1 § PBL. I praktiken har det visat sig att det av opinionsmässiga och pedagogiska skäl har varit svårt att genomföra planer där huvudmannaskapet för allmän plats är enskilt och ett genomförande av planen kräver en rättighetsupplåtelse för en gemensamhetsanläggning, utan markägarens medgivande. Många sådana planer ligger därför ogenomförda.

När den berörde markägaren vill att marken ska bli inlöst, har denne rätt enligt 18 § AL att ansöka om en förrättning. Enligt 14 kap. 15 § PBL är den som ska vara huvudman skyldig att på fastighetsägarens begäran förvärva äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken eller utrymmet. Detta kan sägas vara en motsvarighet till den rätt att få sin mark inlöst som

en ägare till mark som utgör allmän plats med kommunen som huvudman har.

När huvudmannaskapet är enskilt har markåtkomst inte kunnat ske genom tillämpning av de numera upphävda exploatörsbestämmelserna. Detta eftersom exploatörsbestämmelserna ska ses som renodlade ersättningsbestämmelser (se prop. 2013/14:126 s. 168). Om det finns ett exploatörsförordnande har dock detta betydelse för storleken på den ersättning som ska betalas enligt ersättningsbeslutet i förrättningen. Ofta kan ersättningen beslutas till noll kronor i dessa fall eftersom exploatörsförordnandet anger att marken ska upplåtas utan ersättning. De förordnanden som finns kommer enligt övergångsbestämmelserna att fasas ut från 2019 och framåt, varför tillämpningen av förordnanden vid anläggningsförrättningar kan bli aktuell under hela utfasningsperioden i den mån planens genomförandetid inte har gått ut. De flesta förordnanden har dock tillkommit i samband med byggnadsplaner under tiden 1947-1987, och dessa upphör att gälla 2019 om inte en förrättning eller ett inlösenmål pågår (se ovan under 6.4 Övergångsbestämmelser).

Om det inte finns något exploatörsförordnande gäller samma ersättningsregler vid enskilt huvudmannaskap som vid kommunalt, dvs. reglerna i 4 kap. ExL (se 13 § AL). Ersättningen för marken ska betalas av ägarna till de fastigheter som har del i gemensamhetsanläggningen i förhållande till de andelstal för utförande som har beslutats.

Det bör noteras att allmän plats med enskilt huvudmannaskap oftast inte tas i anspråk med äganderätt, utan genom upplåtelse av en rättighet. AL innehåller nämligen inte några regler om att mark, utan markägarens medgivande och egna yrkande, kan tas i anspråk med äganderätt. Det är därför ofta så att äganderätten till allmän plats med enskilt huvudmannaskap ligger kvar hos ägaren till den ursprungligen upplåtande fastigheten. Inom områden där användningen av den allmänna platsen inte är så intensiv, t.ex. inom vidsträckta grönområden på avstånd från bebyggelse, händer det att markägaren gör anspråk på att själv få använda marken på visst sätt, t.ex. för virkesuttag. Detta kan leda till konflikter med de boende och den förening som förvaltar den allmänna platsen. LM bör uppmärksamma detta vid samrådet och komma med synpunkter på alltför vidlyftiga allmänna platser.

Tillgänglighet och allmänhetens rätt till tillträde

Kommunalt huvudmannaskap

Kommunen är som huvudman för en allmän plats skyldig att se till att gator och andra allmänna platser blir så pass färdiga att de kan användas för sitt ändamål i takt med att bebyggelsen på kvarteretsmarken färdigställs i enlighet med detaljplanen. När platserna helt har färdigställts ska de upplåtas för allmän användning, vilket alltså innebär att allmänheten ges fritt tillträde till

dem på det sätt som detaljplanebestämmelserna redovisar, t.ex. som GATA, GÅNG eller CYKEL etc. (6 kap. 18 § PBL).

Det kan i undantagsfall förekomma att en fastighetsägare har behov av att använda en allmän plats för att dra en egen väg eller ledningar för att koppla på en allmän va-anläggning innan kommunen har hunnit bygga ut den aktuella gatan. Det kan t.ex. röra sig om en villatomt i ett s.k. styckebyggeområde (där köparen själv väljer hustyp och vem som ska bygga) som blir bebyggd i ett ovanligt tidigt skede. I ett sådant fall har den som vill bygga enligt 6 kap. 20 § PBL en rätt att kostnadsfritt använda sådan mark som kommunen redan har i sin ägo.

Enskilt huvudmannaskap

Det finns inga regler i PBL om vad som ska gälla beträffande utbyggnadstakten för en allmän plats med enskilt huvudmannaskap. Vid anläggningsförrättningen ska dock bestämmas inom vilken tid gemensamhetsanläggningen ska vara utförd.

Det är vidare oklart vad som gäller för allmänhetens *rätt till tillträde* till och användning av en gemensamhetsanläggning som har bildats för en allmän plats med enskilt huvudmannaskap. Frågan har, såvitt känt, aldrig varit föremål för någon rättslig prövning. Lantmäteriet har tidigare redovisat som sin uppfattning, bl.a. i SOU 2005:77 s. 550 f., att en gemensamhetsanläggning i grunden är en privat anläggning till vilken allmänheten kan hävda sin rätt till tillträde endast med stöd av allemansrätten.

Plangenomförandeutredningen konstaterar i SOU 2012:91 s. 80 ff. att en detaljplanebestämmelse om allmän plats bör ge effekt även på allmän plats med enskilt huvudmannaskap. Det innebär att allmänheten får anses ha en viss rätt att vistas på platsen men att denna rätt inte kan vara lika långtgående som när kommunen är huvudman. Var gränsen ska dras är oklart men utredningen konstaterar att ett långtgående nyttjande av andra än de som betalar för en anläggning inte stämmer med vårt kollektiva rättsmedvetande.

I de fall där tillträde för allmänheten är viktigt bör kommunalt huvudmannaskap användas.

Vidare finns det, när det gäller enskilt huvudmannaskap, ingen motsvarighet i PBL till den rättighet som enligt 6 kap. 20 § PBL gäller för en enskild fastighetsägare att för eget angeläget ändamål använda en ännu inte färdigställd allmän plats där kommunen är huvudman.

En annan fråga som kan bli svår att hantera vid enskilt huvudmannaskap är etappvis utbyggnad, dvs. när ett områdes kvartersmark och allmän plats ska byggas ut i etapper. Genom att fastigheterna i den första etappen har sålts och gemensamhetsanläggningar har bildats för de allmänna platserna i den etappen har det skapats sådana rättighets- och sakägarförhållanden som kan försvåra eller fördyra det fortsatta genomförandet. Liknande problematik

kan även uppstå vid ett befintligt stort bebyggelseområde när flera nya detaljplaner antas för att t.ex. bredda vägarna och gemensamhetsanläggningarna behöver omprövas.

Vid etappvis utbyggnad har ansvaret för och äganderätten till anläggningarna i första etappområdet genom bildandet av en eller flera gemensamhetsanläggningar, åtminstone delvis, överförs till de som äger fastigheterna inom detta område. Detta kan leda till problem när fastigheterna i följande etapper ska ha del i de anläggningar/allmänna platser som tillkommit i den första etappen. Tillkommande fastigheter måste då köpa in sig i den befintliga anläggningen. Det kan röra sig om gator av genomfartstyp eller parker som är avsedda för hela stadsdelen. På motsvarande sätt kan det bli en svår och dyr process att ansluta fastigheterna tillhörande den första etappen till gemensamhetsanläggningar som bildas för allmänna platser som ligger i den andra etappen. Det kanske också är så att gemensamhetsanläggningarna som har bildats för den första etappen måste omprövas för att ges nytt innehåll när nästa etapp är utbyggd. Sådana omprövningar kan vara svåra att få till stånd om berörda fastighetsägare motsätter sig det. I anläggningsbeslutet kan dock föreskrivas att omprövning får ske efter viss tid, 35 § 1 st. 2 AL. Detta bör anges i planbeskrivningen.

Mot bakgrund av de problem som beskrivits ovan kan kommunalt huvudmannaskap vara att föredra vid etappvis utbyggnad.

Framtida ändring av markanvändningen - ny detaljplan

Det kan uppstå problem om det vid *enskilt huvudmannaskap* (med bildad gemensamhetsanläggning) uppstår ett behov av att, genom en ny detaljplan, ändra användningen från allmän plats till kvartersmark. De fastigheter som har del i gemensamhetsanläggningen har rätt att använda den allmänna platsen. Denna rättighet måste upphävas genom en förrättning innan marken kan användas för det nya ändamålet. Samtliga rättighetshavare är sakägare i omprövningsförrättningen vilket innebär att de ska kallas till förrättnings-sammanträden och har möjlighet att överklaga de beslut som fattas. Om det gäller en fråga av enklare slag och samfälligheten förvaltas av en samfällighetsförening företräder dock föreningen de delägare som frågan väsentligen saknar betydelse för, se 35 § *tredje stycket* AL. Det uppstår kostnader för att genomföra förrättningen och få rättigheten upphävd. Om förrättningsbeslutet överklagas leder det dessutom till ytterligare osäkerhet och fördröjning innan marken kan tas i anspråk för bebyggelse.

Någon motsvarande problematik finns inte om huvudmannskapet för en allmän plats är *kommunalt* och planen har blivit genomförd (dvs. den allmänna platsen har byggts ut). I dessa fall finns i allmänhet inga individuella rättigheter till platsen varför det inte krävs någon förrättning för att upphäva dessa. Kommunen kan omgående efter det att planen har vunnit laga kraft

starta exploateringsarbeten, sälja marken, få fastighetsbildning genomförd etc.

I de fall där man vet att det kan bli aktuellt att framöver ändra användningen från allmän plats till kvartersmark kan det därför vara fördelaktigt att välja kommunalt huvudmannaskap för den allmänna platsen.

En annan problematik som gäller ändring av användningen från allmän plats med enskilt huvudmannaskap till kvartersmark har visat sig föreligga när exploatörsförordnanden (se ovan under 5.1.1 Exploatörsbestämmelser) har meddelats som innebär att upplåtelse av marken ska ske utan ersättning. Det har visat sig att ett sådant exploatörsförordnande inte upphör att gälla förrän det fattas ett beslut om detta - även om planen ändras eller upphävs. Det är därför mycket viktigt att gällande förordnanden beaktas vid en planändring och upphävs vid behov.⁴

Dagvattenhantering

När kommunen inte ansvarar för dagvattenhanteringen på allmän plats blir den rättsliga situationen komplicerad. Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV) är då inte tillämplig, och det uppstår en avgränsningsproblematik om det är AL:s regler eller miljöbalkens och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhets (LSV) regler om markavvattning som blir tillämpliga. Av 1 § AL framgår uttryckligen att lagen inte gäller en allmän va-anläggning (som regleras av LAV). Vidare framgår att AL inte gäller i de fall där fråga om inrättande av anläggning gemensamt för flera fastigheter kan prövas av domstol eller annan myndighet enligt bestämmelser i annan författning än FBL. Exempel på sådana författningar är LSV och miljöbalken.

Ett rättsfall som belyser denna problematik är Lantmäteriets rättsfallsreferat 04:27.

04:27 I målet hade en detaljplan antagits för delar av ett kvarter i Gällivare tätort. Mellan två rader av fastigheter angav detaljplanen ett område där marken skulle vara tillgänglig för gemensamhetsanläggning. Syftet med anläggningen var att säkerställa kvarterets behov av avvattning. LM inrättade en gemensamhetsanläggning som skulle bestå av anläggning för avvattning av ytvatten genom underjordiskt dräneringsrör. Några av de berörda fastighetsägarna överklagade beslutet och yrkade att LM:s beslut skulle upphävas. Ett av skälen var att AL inte var tillämplig, eftersom det var fråga om gemensam markavvattning, vilket inte är förenligt med 1 § AL.

Hovrätten konstaterar att kvarteret är beläget inom verksamhetsområde för allmän va-anläggning. Något annat hade inte framkommit än att verksamhetsområdet även omfattade dagvatten. Förbindelsepunkt för dagvatten fanns upprättad för var och en av de i målet berörda fastigheterna vid tomtgräns. Enligt Hovrättens uppfattning är 11 kap.

⁴ Av rättspraxis framgår att detaljplaner efter överklagande har upphävts på grund av att ett exploatörsförordnande omfattade mark som skulle tas i anspråk som kvartersmark. Se t.ex. regeringens beslut 2010-10-14, M 2009/4921/F/P. Det saknas bestämmelser om upphävande av exploatörsförordnanden men i rättspraxis har det godtagits att förordnanden upphävs förutsatt att det görs en prövning i varje enskilt fall. Se senast Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-12-14 i mål nr P 327-15.

miljöbalken inte tillämplig inom område för allmän va-anläggning, som även omfattar dagvatten. För enskild ledning som ska avleda dag- och dräneringsvatten från fastigheter inom sådant område till den allmänna ledningen, äger i stället AL tillämpning. Den i målet aktuella ledningen kunde därför inrättas som gemensamhetsanläggning enligt AL.

Avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för viss eller vissa fastigheters räkning räknas som avloppsvatten (9 kap. 2 § 2 miljöbalken). Detta gäller dock inte utanför detaljplanerat område vilket innebär att avvattningen många gånger betraktas som markavvattning (11 kap. 2 § miljöbalken). Något som i sin tur innebär att bedömningen ska ske enligt LSV och att AL inte är tillämplig. När man överväger avgränsningen av en detaljplan bör man alltså veta att avgränsningen kan ha betydelse för vad som kommer att gälla för dagvattenhanteringen. LM bör uppmärksamma detta vid samrådet.

Storkvarter som ett sätt att skilja på allmänt och enskilt

På 1960- och -70-talen började detaljplaner med s.k. storkvarter att dyka upp. Sådana planer karaktäriseras av att kvarteren är större och innehåller funktioner som annars normalt redovisas som allmän plats. I en del fall redovisas de gemensamma funktionerna, t.ex. vägar, som s.k. markreservat. Redovisningen sker då som x- och/eller z-områden, om det är meningen att det allmänna ska ha tillgång till och ansvara för dessa ytor, eller som g-områden, om det är meningen att ansvaret och tillgången ensamt ska tillhöra fastighetsägarna i området. Det kan också hända att markreservat saknas helt och de gemensamma funktionerna får då hanteras i genomförandet, t.ex. genom avtal eller förrättning.

Framförallt har det varit vanligt med storkvarter i exploatörsfallen (se ovan under Finansiering av utbyggnad av allmänna platser) och vid tätare bebyggelse av typen radhuslängor. Vad som också kännetecknar sådana områden är att bebyggelsen ofta har värmeförsörjning, parkering, garage etc. som gemensamma ihopsamlade funktioner, i stället för som individuella lösningar på egen fastighet. Vid plangenomförandet inrättas dessa som gemensamhetsanläggningar och inbegriper då också vägsystem och grönområden som har förlagts till kvartersmark.

I en storkvartersplan är det ofta en lägre standard på vägsystemet inne i planområdet än för motsvarande kommunala gator. Detta eftersom den huvudsakliga trafiken fångas upp genom samlade parkeringar i bostadsområdets utkant. Utvecklingen av radhusområden och områden med liknande typer av tätare bebyggelse var säkert en mycket stark bidragande faktor till uppkomsten av storkvartersplaner.

Det faktum att det enligt tidigare lagstiftning inte kunde finnas både kommunal och enskild huvudman för olika allmänna platser inom samma detaljplan, kan också antas ha bidragit till utvecklingen av storkvartersplaner. Det återstår att se om möjligheten att bestämma olika huvudmannaskap för olika allmänna platser i samma detaljplan kommer att bidra till att fenomenet

storkvarterplaner minskar i omfattning eller att storkvarteren minskar i sin utbredning.

7.2 Fastighetsstorlek, markreservat för gemensamhetsanläggningar, fastighetsindelning m.m.

4 kap. 18 § I en detaljplan får kommunen bestämma en största eller minsta storlek på fastigheter och bestämma markreservat för gemensamhetsanläggningar.

Om det behövs för genomförandet av en ändamålsenlig indelning i fastigheter eller för att annars underlätta detaljplanens genomförande, får kommunen också bestämma

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

En detaljplanebestämmelse om områdets indelning i fastigheter eller om servitut eller liknande särskilda rättigheter ska vara förenlig med 3 kap. 1 § och 5 kap. 4 § första stycket fastighetsbildningslagen (1970:988). En detaljplanebestämmelse om inrättande av en gemensamhetsanläggning ska vara förenlig med 5 och 6 §§ anläggningslagen (1973:1149). En detaljplanebestämmelse om ledningsrätt ska vara förenlig med 6 § ledningsrättslagen (1973:1144). Lag (2015:668).

I ÄPBL fanns en möjlighet för kommunen att anta en fastighetsplan. Denna möjlighet försvann när PBL infördes 2011 och paragrafen är en konsekvens av detta. I stället för att anta en fastighetsplan får kommunen bestämma om fastighetsindelning m.m. i en detaljplan (se prop. 2009/10:170 s. 430 f.). Det finns dock ingen skyldighet för kommunen att ta in dessa bestämmelser i detaljplanen. Sådana bestämmelser ska bara införas *om det behövs för genomförandet av en ändamålsenlig indelning i fastigheter eller för att annars underlätta detaljplanens genomförande*.

De bestämmelser som kan bli aktuella reglerar fastighetsstorlek, markreservat för gemensamhetsanläggningar, samt fastighetsindelning m.m. Nedan behandlas dessa under respektive rubrik.

7.2.1 Bestämmelser om fastighetsstorlek

I en detaljplan får kommunen bestämma om största eller minsta storlek på fastigheter. Enligt ÄPBL och tidigare lagar kunde man i viss mån styra fastighetsindelningen genom angivande av principerna för fastighetsindelningen, t.ex. minsta storlek eller högsta antal fastigheter. Största och/eller minsta fastighetsstorlek får fortfarande regleras men det är inte möjligt att i en planbestämmelse ange t.ex. högsta antal fastigheter. Detta kan dock regleras genom fastighetsindelningsbestämmelser som styr vilka fastigheter som ska bildas och hur de ska se ut. Se nedan under rubriken 7.2.3 Fastighetsindelningsbestämmelser.

Planbeteckning

Fastighetsstorlek är en egenskapsbestämmelse för kvartersmark och betecknas med antingen bokstaven d, som kan preciseras med en indexsiffra, eller som en generell bestämmelse utan beteckning som gäller inom hela området. Om beteckningen d läggs ut tydligt på plankartan är detta att föredra framför en generell bestämmelse som lätt kan förbises.

Begreppet fastighet

När fastighetsstorlek ska regleras är det begreppet fastighet (inte tomt) som ska användas. Begreppet fastighet är ett äganderättsligt begrepp medan begreppet tomt inte har någon betydelse i äganderättsligt hänseende. Enligt PBL (1 kap. 4 §) är tomt ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål. Det är vanligt att begreppen tomt och fastighet blandas ihop. En traditionell fastighet kan innehålla en eller flera tomter. En 3D-fastighet är ett utrymme i t.ex. en byggnad där tomten finns på marken och tillhör en annan fastighet.

Behov av storleksbestämmelser och konsekvenser av sådana bestämmelser

Om ett detaljplaneförslag innehåller en bestämmelse om fastighetsstorlek bör LM bedöma om det finns behov av en sådan, och om så är fallet, också göra en bedömning av om den redovisats och formulerats på ett ändamålsenligt sätt.

Storleksbestämmelser syftar egentligen till att indirekt reglera utnyttjandegraden och kan ibland uttryckas på ett mer direkt sätt. T.ex. genom en bestämmelse om största antal huvudbyggnader som får finnas inom ett kvarter kombinerat med en bestämmelse om högst en huvudbyggnad per fastighet. För att bedöma behovet av storleksbestämmelser är det viktigt att förstå planens syfte.

Om kommunen vill styra tätheten i kvarteret kan bestämmelser om fastighetsstorlek vara användbara. T.ex. har de nya möjligheterna att få uppföra s.k. attefallshus och andra åtgärder utan uttryckligt stöd i detaljplanen, (byggnation på prickmark och oberoende av utnyttjandegradsbestämmelser) lett till ett ökat intresse hos kommuner för möjligheterna att använda bestämmelser om minsta fastighetsstorlek. Syftet med detta är att förhindra eller försvåra bildande av egna fastigheter för attefallshus som i sin tur skulle kunna leda till krav på att få göra ytterligare lovbefriade åtgärder i strid mot detaljplanen.

Ibland kan dock problem uppkomma med storleksbestämmelser eftersom sådana kan begränsa de lösningsalternativ som står till buds vid plangenomförande, vilket i sin tur kan leda till dröjsmål och kostnader för berörda fas-

tighetsägare. LM bör undersöka om storleksbestämmelsen kan ge några önskade effekter vid plangenomförandet och i så fall redovisa dessa för kommunen i samrådet.

När bör största och minsta fastighetsstorlek regleras?

Reglering av största fastighetstorlek används främst av kommunen för att uppnå småskalighet inom planområdet. Det kan dock innebära vissa problem att använda en sådan bestämmelse, framförallt i befintliga bebyggelsemiljöer. T.ex. kan den konsekvensen uppstå att fastigheter blir planstridiga innan en fullständig uppdelning enligt planens intentioner har genomförts. Detta kan i vissa fall leda till problem med att få lov för en åtgärd på en sådan fastighet och därmed motverka användningen av successiva genomföranden.

På motsvarande sätt används bestämmelser som reglerar minsta fastighetstorlek för att förhindra olämplig förtätning. Sådana bestämmelser kan dock leda till problem i befintliga bebyggelsemiljöer med starkt förtätningstryck om besvärliga terrängförhållanden medför att det krävs en större areal än vad planen anger för att en fastighet ska kunna bildas och byggas. Bestämmelsen kan alltså ge ett felaktigt intryck av hur många fastigheter som kan bildas och föranleda problem ur ekonomiska aspekter, bl.a. avseende fördelningen av exploateringsavgifter.

I befintliga, redan fastighetsuppdelade, bebyggelsemiljöer kan en bestämmelse som inte är ändamålsenligt formulerad också leda till att berörda fastighetsägare (i onödan) jagar kvadratmetrar för att uppfylla planens krav och få önskade byggrätter. Detta kan i sin tur leda till yrkanden på irrationella lösningar.

I befintliga bebyggelsemiljöer som storleksmässigt är heterogent uppdelade kan det vara svårt att använda en storleksbestämmelse på ett enhetligt och rationellt sätt. Om sådana förhållanden föreligger bör LM kontrollera att bestämmelsen inte innebär några oförutsedda, oredovisade och eventuellt oacceptabla konsekvenser för fastighetsägarna. Det bör i så fall påtalas vid samrådet. Det förekommer att kommunen försöker hantera detta problem genom att använda flera fastighetsstorleksbestämmelser i områden/kvarter med en heterogen fastighetsstruktur. Detta genom en avgränsning av de olika bestämmelseområdena med egenskapsgränser. Det finns emellertid flera svårigheter och problem också med en sådan lösning, bl.a. om och hur en fastighetsbildning kan komma att ske över en sådan gräns, och vad som kommer att gälla efter detta. I en sådan situation kan en lösning med fastighetsindelningsbestämmelser (se nedan under 7.2.3 Fastighetsindelningsbestämmelser) vara att föredra, vilket LM bör upplysa kommunen om.

En bestämmelse om minsta fastighetsstorlek kan vara onödig när det endast går att fastighetsbilda på ett visst sätt. Det kan t.ex. gälla när byggrätter är

utlagda på visst sätt på plankartan. I en sådan situation bör LM ifrågasätta behovet av bestämmelsen.

Det kan också förekomma att LM bör uppmärksamma kommunen på behovet av att överväga en bestämmelse om minsta fastighetsstorlek för att inte fastigheter i framtiden ska delas på ett sätt som är oönskat ur ett stadsbyggnadsperspektiv. En sådan diskussion bör dock initieras av LM endast när det klart framgår av planens syfte att delningar är önskad.

7.2.2 Markreservat för gemensamhetsanläggningar⁵

I en detaljplan får kommunen ange vilka områden som ska vara markreservat för gemensamhetsanläggningar. Ett markreservat styr vad kommunen får tillåta och inte på markområdet och är en möjlighet att tillgodose ett behov som flera fastigheter har gemensamt. Det kan exempelvis vara så att fastigheterna inom ett kvarter behöver gemensam utfartsväg, parkering, garage eller lekplats.

Den definitiva lokaliseringen av en gemensamhetsanläggning bestäms i en lantmäteriförrättning. Ett markreservat åskådliggörs genom en ”g-bestämmelse” som ska avgränsas att gälla visst område eller utrymme (”g-område”). Vissa kombinationer av markreservatsbestämmelser, t.ex. ”gx”, kan inte rättsligt genomföras och ska därför inte användas (se nedan under Kombination med markreservatbestämmelse). I vissa fall kan det i stället för ”g” behövas fastighetsindelingsbestämmelser (se nedan under 7.2.3 Fastighetsindelingsbestämmelser).

Markreservat innebär en begränsning

Bestämmelsen ”g” har funktionen att marken reserveras för de gemensamhetsanläggningar som behövs. Planbestämmelsen innebär att kommunen inte får lämna bygglov som omöjliggör eller försvårar inrättandet av den aktuella gemensamhetsanläggningen. Syftet med redovisningen av ett g-område på plankartan är alltså att förhindra eller försvåra att området används på ett sätt som omöjliggör bildandet av en gemensamhetsanläggning. Markreservatet begränsar fastighetsägarens möjlighet att använda marken och kommunens möjlighet att ge lov även om ingen rättighet bildas.

Planbestämmelsen ”g” medför i sig ingen rättighet

Planbestämmelsen innebär däremot inte att det är prövat att en gemensamhetsanläggning kan inrättas, och bestämmelsen utesluter inte heller att en gemensamhetsanläggning för det aktuella ändamålet lokaliseras till någon annan plats. Markreservatet visar på hur genomförandet är avsett i planen,

⁵ Se även Boverkets vägledningstext ”Markreservat för gemensamhetsanläggning” som finns på Kunskapsbanken på Boverkets hemsida.

och ger därigenom ledning för den prövning som ska ske i anläggningsförrättningen.

LM bör vid samrådet påpeka om det är tveksamt om det finns förutsättningar för att bilda en gemensamhetsanläggning. Om AL:s villkor sannolikt inte kommer att anses uppfyllda vid plangenomförandet bör ”g-områden” inte användas.

I vissa fall kan LM föreslå att kommunen eller annan fastighetsägare ska ansöka om att påbörja en förrättning parallellt med planarbetet för att därigenom kunna lösa vissa frågor. I många fall kan det vara lämpligt att en sådan ansökan lämnas in när granskningsförslaget till planen är klart.⁶ Då kan underlaget till besluten i lantmäteriförrättningen (kartor, överenskommelser m.m.) ofta arbetas fram utan att det behöver bli så mycket ytterligare ändringar.

En gemensamhetsanläggning kan bildas även om det inte finns något ”g-område” utlagt i detaljplanen. Om det vid förrättningen yrkas att t.ex. en utfartsväg ska lokaliseras på en annan plats är åtgärden ofta inte planstridig. Det måste i många fall anses ingå i den tillåtna markanvändningen (t.ex. bestämmelsen ”B” som reglerar markanvändning för bostäder) att utföra, och bilda rättigheter för, bebyggelsekomplement såsom utfartsvägar, enskilda ledningar m.m. Andra planbestämmelser måste dock beaktas, t.ex. eventuella utfartsförbud, eller att vissa anläggningar inte får uppföras på prickmark. Sådana bestämmelser kan ibland användas i kombination med ”g-områden” i planen för att få önskat resultat, t.ex. för att styra att gemensamhetsanläggning kan bildas i ett visst läge men inte i ett annat. En bedömning måste göras i den aktuella planen ifall det är lämpligare eller mer ändamålsenligt att i stället använda fastighetsindelningsbestämmelser. Om det däremot är fråga om ett yrkande om tvångsvis inrättande av gemensamhetsanläggning med annan placering än i markreservatet, t.ex. om ägaren till marken motsätter sig annan upplåtelse av mark än den som är angiven i planen, har läget som redovisas i planen större betydelse vid LM:s alternativprövning i förrättningen. LM måste då tydligt visa att annat alternativt läge är bättre än det som planen redovisar, ifall det ska väljas i stället. Redovisningen av ”g-område” kan också i vissa fall få betydelse för hur ersättningen för markupplåtelsen bestäms, se nedan under Markåtkomst och ersättning.

LM bör alltså översiktligt bedöma att det sannolikt går att bilda en gemensamhetsanläggning om ”g” används. Annars blir det inte meningsfullt, utan bara ett hinder, att ha en bestämmelse om markreservat i planen.

⁶ I sammanhanget kan nämnas att LM:s möjligheter att vilandeförklara en förrättning i avvaktan på att en detaljplan ska vinna laga kraft är begränsade. Se 4 kap. 39 § FBL samt Högsta domstolens beslut 2014-08-08 i mål nr T 3027-12. Om det finns ett färdigt granskningsförslag bör det dock vara möjligt att vilandeförklara vid behov.

Markåtkomst och ersättning

Redovisningen av "g-område" kan i vissa fall få betydelse för hur ersättningen för markupplåtelsen bestäms. När "g-område" avser trafikanläggning som ska vara gemensam för flera fastigheter, betraktas det som ett expropriationsfall, där ett påslag ska bestämmas enligt expropriationslagens regler. Samtidigt är t.ex. en utfartsväg att anse som ett tomttillbehör, vilket leder till att genomsnittsvärdeprincipen ska användas när ersättningsnivån bestäms. I detta fall kan alltså ersättningens storlek komma att påverkas av ifall området anges som g-område eller inte i detaljplanen. Ersättningsfrågorna behandlas mer utförligt i Lantmäteriets Värderingshandbok.

Användning på allmän plats

Ett "g" används främst inom *kvartersmark* eller inom vattenområde. Om gemensamhetsanläggning ska bildas för *allmän plats*, styrs detta i stället av en bestämmelse om att huvudmannaskapet för allmänna platser (eller vissa av dem) ska vara enskilt (se ovan 7.1 Kommunalt eller enskilt huvudmannaskap). Om planen innehåller bestämmelser om allmän plats med enskild huvudman genomförs planen vanligen genom inrättandet av en gemensamhetsanläggning. Om planförslaget innehåller ett "g" på allmän plats bör alltså LM i samrådet påpeka att det inte ska användas på sådan allmän plats som kommunen är huvudman för, och att det är onödigt för sådan allmän plats som har enskilt huvudmannaskap. Undantag finns dock i vissa situationer som behandlas nedan.

Det är inte heller möjligt att planera och redovisa ett "g" på allmän plats med enskilt huvudmannaskap för en anläggning som inte är förenlig med ändamålet för den allmänna platsen. En anläggning av mer privat karaktär som endast ett fåtal fastigheter behöver, och som större delen av planområdets övriga fastigheter inte kan eller får använda, bör i stället vara kvartersmark med "g". I en del fall kan det vara så att olika delar av den allmänna platsen i detaljplanen lämpligen används och förvaltas av olika delägarkretsar inom planområdet. Om det är avsikten, bör det beskrivas i planbeskrivningens genomförandedel.

Enskild användning av allmän plats är i princip inte tillåten. Upplåtelse av utrymme för en gemensamhetsanläggning, som har ett annat ändamål än vad som angivits för den allmänna platsen vid enskilt huvudmannaskap, strider alltså som huvudregel mot detaljplanen. Om en underjordisk ledning, infiltrationsanläggning eller liknande för enskilda fastigheters behov behövs inom allmän plats, bör dock detta redovisas i planen. En sådan reglering är möjlig eftersom dessa anläggningar ligger *under den allmänna platsen*. Det ska dock i detta fall tydligt anges att användningsbestämmelserna avser olika höjdlägen och den allmänna platsen måste ändå kunna användas för sitt ändamål. Det kan t.ex. stå "g₁ = utrymme under mark (eller under viss nivå) ska vara tillgängligt för gemensamhetsanläggning för xx-ledning". Då avser bestämmelsen att utrymmet reserveras för gemensamhetsanläggning,

fast området i övrigt ska användas för allmän plats. Bedömningen ifall detta är möjligt motsvarar den som görs när olika användningsbestämmelser används för olika höjdnivåer/plan för att möjliggöra 3D-fastighetsbildning för olika ändamål. Man måste här även beakta att allmän plats för gata och motsvarande normalt anses kunna användas även för allmännyttiga ledningar.

Kombination med andra markreservatsbestämmelser

Det har förekommit att kommunen önskat att det på kvartersmark ska redovisas markreservat för en infrastrukturanläggning som är avsedd både för enskild och allmän användning, dvs. att anläggningen ska vara både enskilt fastighetsgemensam (en gemensamhetsanläggning), och tillgänglig för allmänheten (kommunal). Det kan t.ex. gälla en tillfartsväg för bostadsfastigheter, som det är tänkt att fastighetsägarna själva ska sköta ("g"), men som samtidigt också ska vara tillgänglig för allmänhetens gång-, cykel- och moppedtrafik ("x").

Kommunen har då ibland valt att i planen redovisa ett markreservat på kvartersmark betecknat med "gx". En sådan redovisning har dock inte stöd i PBL och leder till problem vid genomförandet. För att möjliggöra ett kombinerat huvudmannaskap skulle ändringar behöva göras inte bara i PBL, AL och FBL utan troligen även i andra regelverk. Sådana lagändringar har flera gånger övervägts av lagstiftaren, men genom de ställningstagande som gjordes i prop. 2013/14:126 s. 140 f. framstår eventuella lagändringar som avlägsna.

Servitut för kommunens fastighet *och* en gemensamhetsanläggning för andra fastigheter kan inte samtidigt gälla för samma ändamål på samma yta i samma plan. I vissa fall kan lösningen vara att en kommunägd fastighet i stället deltar i en gemensamhetsanläggning. Det är dock inte alltid möjligt att tvångsvis inrätta en gemensamhetsanläggning med en kommunal fastighet som deltagande. Se Lantmäteriets rättsfallsreferat 97:18 samt 03:15.

Om det skulle förekomma ett "gx"-, "gz"- eller "gt"-område i planförslaget ska LM påpeka vid samrådet att en sådan kombination inte är rättsligt möjlig att genomföra om det rör samma yta, och att kommunen sannolikt blir ensam ansvarig för driften efter utförandet.

Däremot kan administrativa bestämmelser om markreservat för allmänna ändamål som "u"- och "l"-områden kombineras med bestämmelsen "g", eftersom det inte finns något hinder mot att bilda ledningsrätt för allmänna ledningar inom samma område som en gemensamhetsanläggning för något annat ändamål. Förutsatt att användningsområdena går att förena. Bedömningen att båda rättigheterna kommer att kunna utövas samtidigt ska redovisas i planbeskrivningen.

Även för "c"- och "h"- områden skulle det i vissa fall kunna gå att göra motsvarande kombination, men att detta går måste i så fall klargöras i det fall det är aktuellt.

Lokalisering, ändamål

Läge och avgränsning för ett "g-område" måste vara preciserat. Det har förekommit att bestämmelsen "g" har angetts allmänt och olokaliserat inom ett kvarter. En sådan redovisning är olämplig bl.a. eftersom det till bestämmelsen är kopplat inlösenregler. Det blir också oklart vilka områden som får, eller inte får, bebyggas inom kvarteret och bestämmelsen strider mot kravet på tydlighet som ställs i PBL.

Ibland ska gemensamhetsanläggningen bara finnas i en viss nivå, t.ex. under mark eller byggnad. I bestämmelseformuleringen kan då i stället anges att visst utrymme (alltså inte hela ytan) ska vara tillgängligt för gemensamhetsanläggning. Det kan t.ex. stå "g1 = utrymmet under mark (eller viss nivå) ska vara tillgängligt för gemensamhetsanläggning för parkering". Då hindrar inte bestämmelsen att bygglov ges för resten av huset ovanför. Just detta exempel kan användas om man avser att det ska finnas ett gemensamt garage under en byggnad.

Om det skulle förekomma en olokaliserad "g"-bestämmelse i planförslaget ska LM vid samrådet påpeka att en sådan bestämmelse inte ska användas.

Bestämmelsen "g" kan även redovisa vilket ändamål gemensamhetsanläggningen är avsedd att ha (se nedan under Beteckningar och bestämmelser/redovisning på plankartan). Det är lämpligt att ändamål anges om det inte framgår på annat sätt, så att syftet med planbestämmelsen blir tydligt.

Enskilt eller kommunalt ansvar?

Det har länge förekommit en diskussion om att kommuner (och exploitörer) överför ansvaret för alltför komplicerade anläggningar på fastighetsägarkollektivet genom att de redovisas i detaljplanen som "g-områden" på kvartersmark i stället för som kommunal allmän plats. Det har också framförts förslag på att åtgärda detta genom lagstiftning. I prop. 2013/14:126 s. 142 tar regeringen ställning emot förslag på sådan lagstiftning. Det är dock viktigt att frågan om en anläggning ska vara kommunal eller fastighetsägargemensam nog övervägs, och att en dialog och diskussion om detta förs i plansamrådet. LM bör vid samrådet verka för att anläggningar som t.ex. ska betjäna en större allmänhet förläggs till (kommunal) allmän plats och inte redovisas som g-områden på kvartersmark.

Fastighetsindelningsbestämmelser

Om man helt vill säkerställa att en gemensamhetsanläggning kommer till stånd på en viss plats måste fastighetsindelningsbestämmelser införas. Då läggs inte bara det upplåttna utrymmet och den eventuella gemensamhetsanläggningens ändamål fast, utan även anläggningens huvudsakliga utformning samt vilka fastigheter som ska delta i denna. Planen ska då omfatta alla fastigheter som ska delta i gemensamhetsanläggningen.

För mer information, se nedan under 7.2.3 Fastighetsindelningsbestämmelser.

Markreservat och bygglovsbefriade åtgärder

En bygglovsbefriad åtgärd, t.ex ett komplementbostadshus (attefallshus), kan leda till att genomförandet av markreservatet försvåras eller till och med omöjliggörs genom att en gemensamhetsanläggning inte går att bilda på reservatet. Komplementbostadshus behandlas även nedan under 7.2.3 Fastighetsindelningsbestämmelser.

Beteckningar och bestämmelser/redovisning på plankartan

Planbestämmelsen om markreservat för gemensamhetsanläggning är en *administrativ bestämmelse* som syftar till att reservera plats för en gemensamhetsanläggning. Bestämmelsen betecknas med bokstaven g. I planbestämmelsen anges att området eller utrymmet reserveras för att ge utrymme för en gemensamhetsanläggning. Man kan också ange vilket/vilka ändamål som markreservatet avser, dvs. vilket ändamål gemensamhetsanläggningen är tänkt för. Om det finns flera olika ändamål bör index användas som komplettering till beteckningen ”g”. Index bör också användas ifall ”g” endast avser visst höjdläge, t.ex. en ledning under mark. Ytterligare information om avsikten med gemensamhetsanläggningen kan redovisas i planbeskrivningen. Eftersom det är fråga om en administrativ bestämmelse ska en avgränsning av området ske med administrativa gränser. En lista över beteckningssystemet (Boverkets allmänna råd om planbestämmelser för detaljplan (BFS 2014:5,DPB)) finns på Boverkets hemsida.

Redovisningen i äldre planer skiljer sig från vad som gäller i dag. I detaljplaner som påbörjades före det att PBL infördes 2011 var det möjligt att precisera mer i själva bestämmelsen och planbestämmelsen var då en egenskapsbestämmelse.

Tidigare angavs markreservat som egenskapsbestämmelser. Eftersom dessa områden ofta skär rakt igenom kvarter innebar detta att det uppstod en uppdelning av kvarteret som försvårade redovisningen av andra egenskapsbestämmelser, t.ex. utnyttjandegraden/byggrätten. Eftersom markreservaten numera är administrativa bestämmelser som är oberoende av egenskapsgränser i planens gränshierarki uppstår inte längre de problem med tolkning eller redovisning av byggrätten som uppstod i äldre planer med markreservat. Om ett ”g-område” redovisas som en egenskapsbestämmelse och avgränsas med egenskapsgränser i ett planförslag som är upprättat enligt Boverkets allmänna råd (2014:5) ska LM påpeka det vid samrådet och framhålla att redovisningen i stället bör ske enligt de allmänna råden.

7.2.3 Fastighetsindelningsbestämmelser⁷

Fastighetsindelningsbestämmelser beskrivs i 4 kap. 18 § *andra stycket* PBL och är bestämmelser i detaljplan som styr bildandet av fastigheter, gemensamhetsanläggningar samt rättigheter (servitut, ledningsrätt). Fastighetsindelningsbestämmelser har inte i sig någon fastighetsbildande verkan. För att få till stånd ett plangenomförande krävs att någon markägare tar initiativ genom att på vanligt sätt ansöka om de fastighetsbildningsåtgärder som behövs hos LM.

Varför används fastighetsindelningsbestämmelser?

Fastighetsindelningsbestämmelser är ett instrument som kommunen kan använda sig av när det finns särskild anledning att säkerställa och tydliggöra att fastighetsbildningen ska ske på visst sätt vid plangenomförandet. I Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan står att fastighetsindelningsbestämmelser bör tillämpas när en viss lösning för fastighetsindelningen eftersträvas eller när det finns behov av att bestämma en fastighetsindelning.

Fastighetsindelningsbestämmelser klargör för berörda markägare och andra aktörer hur området kommer att indelas i fastigheter m.m. För de som ska ansvara för tekniska anläggningar (va, el, fiber, fjärrvärme etc.) innebär fastighetsindelningsbestämmelser att man bättre kan planera hur anläggningarna ska förläggas, var avsättningar till fastigheter kan göras och vilken kapacitet anläggningarna behöver ha. Bestämmelserna visar även vilket underlag som finns för exempelvis beslut om uttag av gatukostnader.

För den enskilde fastighetsägaren kan fastighetsindelningsbestämmelser klargöra om och hur dennes fastighet kan delas till nya fastigheter för byggnation. För att få till stånd fastigheter som regleras med fastighetsindelningsbestämmelser kan det vara nödvändigt att köpa till mark från angränsande fastighet, alternativt kan någon behöva avstå mark till annans fastighet. Härigenom kan man redan i planskedet pröva olika intressenters ståndpunkter liksom de gemensamma eller allmänna intressena av en viss planutformning. Samtidigt klargörs konsekvenserna med den ena eller andra lösningen. Det finns väl etablerade ersättningsprinciper vid genomförande av fastighetsindelningsbestämmelser varför en del kostnader och intäkter kan uppskattas i förväg. Se Lantmäteriets Värderingshandbok där bl.a. den s.k. genomsnittsvärdeprincipen behandlas.

Reglering med fastighetsindelningsbestämmelser har en pådrivande effekt på plangenomförandet eftersom den som vill bebygga sin fastighet måste begära förrättning för att fastigheten ska bli planenlig. Fastighetsindelningsbestämmelser kan dessutom ha värdefulla bevarande effekter genom att t.ex.

⁷ I handboken används begreppet fastighetsindelningsbestämmelser för att samlat beskriva bestämmelser om fastighetsindelning och rättighetsområden.

motverka delning av fastigheter. Bestämmelserna innebär dock låsningar vid genomförandet. De kan t.ex. försvåra i de fall där fastighetsägarna hade kunnat komma överens om en lösning som visserligen är lämplig men som strider mot fastighetsindelningsbestämmelserna. I en sådan situation medför bestämmelserna att det (i onödan) krävs ett tvångsförfarande vilket tar tid och medför extra kostnader. Det är därför betydelsefullt att behovet och effekterna av sådana bestämmelser klargörs under planarbetet.

Fastighetsindelningsbestämmelser behöver inte omfatta hela planområdet utan kan endast reglera vissa delar av planområdet eller enstaka åtgärder.

Utformning av fastighetsindelningsbestämmelser

Fastighetsindelningsbestämmelser ska betecknas enligt Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan. Använda beteckningar redovisas i teckenförklaring tillsammans med respektive bestämmelses lydelse. Fastighetsindelningsbestämmelser är *administrativa bestämmelser* och ska därför anges i anslutning till övriga sådana bestämmelser.

I fastighetsindelningsbestämmelser ska begreppet fastighet (inte tomt) användas. Se även ovan under 7.2.1 Bestämmelser om fastighetsstorlek (Begreppet fastighet).

Eftersom fastighetsindelningsbestämmelser har en direkt styrande verkan på fastighetsindelning, rättigheter m.m. är det viktigt att redovisningen av dessa är tydlig och att bestämmelserna är tillräckligt preciserade för att säkerställa en entydig tolkning både i planprocessen och vid genomförandet.

Fastighetsindelningsbestämmelser som styr vilka rättigheter och gemensamhetsanläggningar som bildas ska enligt 4 kap. 18 § *tredje stycket* PBL prövas mot FBL, AL och LL redan i planarbetet. Fastighetsindelningsbestämmelser bör därför redovisas tillräckligt detaljerat för att det ska vara möjligt att göra denna prövning och för att berörda intressenter ska förstå vad bestämmelserna innebär.

Det är även viktigt att bestämmelserna redovisas så att det tydligt framgår att det rör sig om fastighetsindelningsbestämmelser. Det kan i många fall vara lämpligt att redovisa bestämmelsernas avgränsningar på särskild plankarta så att mängden av information på plankartan inte skapar otydlighet. I planbeskrivningen underlättar det likaså förståelsen om beskrivning och prövning av fastighetsindelningsbestämmelserna redovisas under särskild rubrik. Dessa kan i så fall läsas utan sammanblandning med annan löpande text. Se även nedan under 7.4 Redovisning i planbeskrivningen.

Prövning enligt speciallagar

När fastighetsindelningsbestämmelser införs i en detaljplan ska planprocessen också innefatta prövning av vissa grundläggande krav som ställs i FBL, AL och LL, se 4 kap. 18 § *tredje stycket*.

- För reglering av indelningen i *fastigheter* och *servitut* ska villkoren i 3 kap. 1 § (allmänna lämplighetskraven) och 5 kap. 4 § *första stycket* (båtnadsvillkoret) FBL prövas
- För bestämmelser om inrättande av en *gemensamhetsanläggning* ska kraven i 5 § (väsentlig betydelse) samt 6 § (båtnadsvillkoret) AL prövas.
- För bestämmelser om *ledningsrätt* ska 6 § (lämplighet och intresseavvägning) LL prövas.

Härutöver bör LM även bevaka att de åtgärder som regleras med fastighetsindelningsbestämmelser överhuvudtaget är möjliga och lämpliga enligt berörd lagstiftning. Annars kommer planen inte kunna genomföras.

En utredning om utförande och placering kan behöva göras på ett tidigt stadium för att prövningen av angivna bestämmelser ska kunna göras samt för att redovisningen av bestämmelserna i plankartan ska bli tillräckligt noggrann. Förfarandet kan i hög grad jämföras med de villkorsprövningar som utförs inom ramen för en lantmäteriförrättning.

Eftersom det handlar om tillämpning av lagstiftning som förutsätter specialkompetens, behöver planförfattaren ha ett nära samarbete med personer som har kompetens inom lantmäterifrågor för att kunna utforma och pröva de avsedda bestämmelserna. Det är även viktigt att LM under samrådet bidrar till och bevakar att nödvändiga prövningar görs korrekt (se nedan under LM:s roll).

Upphävande, införande och ändring av fastighetsindelningsbestämmelser

En detaljplan får enligt huvudregeln inte ändras eller upphävas före genomförandetidens utgång om någon berörd fastighetsägare motsätter sig det. Detta gäller dock inte om ändringen eller upphävandet behövs för *införandet av fastighetsindelningsbestämmelser* (4 kap. 39 § PBL). Sådana kan alltså införas trots att alla inte är överens. Förutsatt att de fastighetsindelningsbestämmelser som införs inte begränsar medgivna byggrätter bör inte någon ersättningsskyldighet enligt 14 kap. 9 § PBL uppkomma.

För *upphävande eller ändring* av fastighetsindelningsbestämmelser (ej införande) gäller huvudregeln att genomförandetiden ska ha gått ut för att detta ska vara möjligt vid motstånd från berörd fastighetsägare utan att ersättningsskyldighet uppstår.

Upphävande av dessa bestämmelser kan göras utan att detta genererar någon ny genomförandetid för planen i fråga. Detta har numera tydliggjorts i 4 kap. 22 § *tredje stycket* PBL (se prop. 2014/15:122 s. 29 ff.).

Den 1 januari 2016 infördes nya regler om upphävande av fastighetsindelningsbestämmelser som rör områdets indelning i fastigheter samt servitut,

ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter. Reglerna innebär att ett förenklat förfarande kan användas i dessa fall, se 5 kap. 38 c § PBL.

Inför ett upphävande av fastighetsindelningsbestämmelser bör en ingående konsekvensanalys genomföras. Det kan t.ex. finnas bestämmelser som ännu har betydelse för bevarande av byggnader eller bebyggelsemiljöer och som därför inte bör upphävas.

Plangenomförande med fastighetsindelningsbestämmelser

Genomförandet initieras genom att en eller flera fastighetsägare ansöker om lantmäteriförrättning. En förrättning kan omfatta hela planområdet eller endast viss fastighet eller gemensamhetsanläggning. Det finns inget krav på att samtliga fastighetsindelningsbestämmelser måste genomföras i ett sammanhang. Vanligtvis sker marköverlåtelse eller byten med stöd av överenskommelser. Även om de tvångsmöjligheter som finns oftast inte behöver användas bidrar de sannolikt till att parterna blir mer benägna att träffa överenskommelser.

Eftersom detaljplanebestämmelser om områdets indelning i fastigheter, rättigheter m.m. redan har prövats mot delar av förrättningslagstiftningen i planprocessen (4 kap. 18 § *tredje stycket* PBL) ska vissa av villkoren i denna inte prövas av LM vid en lantmäteriförrättning. De regler som uttryckligen undantas från förrättningsprövningen är 5 kap. 4 § första stycket FBL, 5 och 6 §§ AL samt 6 § LL. Detta gäller dock endast under planens genomförandetid (se 5 kap. 4 a § FBL, 6 a § AL samt 6 a § LL). När genomförandetiden har gått ut måste villkoren åter prövas fullt ut i förrättningen även om fastighetsindelningsbestämmelsen fortfarande gäller.

Vid bildandet av servitut enligt fastighetsindelningsbestämmelser gäller inte kravet på att servitutet ska vara av väsentlig betydelse för fastighetens ändamålsenliga användning. Dessutom gäller inte fastighetsskyddet i 5 kap. 8 § FBL (7 kap. 1 § *tredje stycket* FBL). Fastighetsindelningsbestämmelser påverkar även möjligheterna att ändra och upphäva servitut (se 7 kap. 6 § *andra stycket* FBL).

Fastighetsindelningsbestämmelser ger även möjlighet för den, som äger del av en blivande fastighet, att utan medgivande från andra markägare inom samma blivande fastighet lösa in den mark som behövs för att kunna bilda en ny fastighet. Av 8 kap. 4 § FBL framgår att de inskränkningar beträffande inlösen som framgår av 8 kap. 1-3 §§ samt 5 kap. 7 § FBL (det s.k. byggnadsskyddet) inte gäller i dessa fall. Av 5 kap. 8 § FBL framgår att även det s.k. fastighetsskyddet sätts ur spel vad gäller avstående av en fastighet eller del därav vid inlösen enligt 8 kap. FBL.

Om fastighetsindelningsbestämmelser föreskriver att ett markområde ska vara en enda fastighet men detta omfattar flera fastigheter med olika ägare vid genomförandetidens utgång har kommunen (förutsatt att det är kommunalt huvudmannaskap) möjlighet att lösa in fastighet/del av fastighet så att

fastighetsindelningen överensstämmer med planen. Detta framgår av 6 kap. 14 § PBL.

Närmare beskrivning av genomförande genom lantmåteriförrättning och de regler som gäller för denna finns i Lantmäteriets Handbok Fastighetsbildning, Handbok Anläggningslagen, Handbok Ledningsrätt samt Värderingshandboken.

Komplementbostadshus

Möjligheten att utan bygglov uppföra t.ex. ett komplementbostadshus (attefallshus, se 9 kap. 4 a § PBL) kan försvåra genomförandet av fastighetsindelningsbestämmelser.

Attefallshus ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bland annat stads- och landskapsbilden, skydd mot trafikolyckor och andra olyckshändelser med mera. Lokalisering, placering och utformning får dessutom inte ske så att byggnaden eller den avsedda användningen innebär fara för människors hälsa eller säkerhet eller medför en betydande olägenhet på annat sätt. Uppfylls inte dessa krav ska kommunen neka startbesked. Eftersom möjligheterna att neka startbesked är begränsade kan det i praktiken uppstå problem med att genomföra planen på grund av att attefallshus har uppförts inom områden som reglerats med fastighetsindelningsbestämmelser.

Ett sätt att hantera problematiken som beskrivs ovan kan vara att införa bygglovsplikt enligt 9 kap. 4 d § och 9 kap. 8 § 2 a PBL. Detta är dock endast möjligt i värdefulla miljöer och i anslutning till eller inom områden som utgör riksintresse för totalförsvaret om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält.

Tidigare regleringar

Tidigare regleringar av fastighetsindelning har funnits i form av tomtindelning enligt BL och fastighetsplan enligt ÄPBL. Dessa gäller, genom övergångsbestämmelser till ÄPBL och PBL, som fastighetsindelningsbestämmelser i berörda detaljplaner.

Tomtindelning var ett komplement till stadsplan men ett särskilt planinstitut med en egen, ofta parallell planprocess. Tomtindelningen var så pass stark att den enligt gällande regler före 1972 hade fastighetsbildande verkan. Utan koppling till gällande fastighetsindelning skapades ”administrativt bildade” fastigheter. De infördes som enheter i fastighetsregistret (tomtboken) men måste formellt bildas genom ”tomtmätning” varvid tomten uppmättes och markerades i ett sorts förrättningsförfarande.

Även fastighetsplan som infördes genom ÄPBL var ett särskilt planinstrument med egen handläggning, ofta parallell med berörd detaljplan.

I vissa fall kunde fastighetsplanen medföra att detaljplanen ändrades. Om fastighetsplanen innebar en mindre avvikelse från detaljplanen skulle nämligen detaljplanen anses ha den utformning som fastighetsplanen hade. Kommunen skulle då ange avvikelsen på detaljplanen (6 kap. 5 och 13 §§ ÄPBL).

Enligt ÄPBL (6 kap. 11 §) innebar en ändring⁸ av detaljplanen att då gällande indelningsbestämmelser enligt fastighetsplan (inkluderar gammal tomtindelning) upphörde att gälla i den del de kom att strida mot den nya detaljplanen. Det skulle klargöras i planhandlingarna i vilka delar upphävandet skedde men det gjordes inte alltid (5 kap. 13 § ÄPBL). Detta kan fortfarande kan ge upphov till vissa tolkningsproblem vid avgörandet av vilka indelningsbestämmelser som gäller i en plan.

Om detaljplanen helt eller delvis upphävdes upphörde fastighetsplanen att gälla i de delar som berördes (6 kap. 11 § ÄPBL).

Ovanstående regleringar togs bort när PBL infördes 2011. Då övergick tomtindelning och fastighetsplan till att vara fastighetsindelingsbestämmelser i berörda planer. Det medför att man numera måste vara uppmärksam på om den befintliga detaljplanen upphävs och ersätts av en ny detaljplan eller om man bara ändrar vissa bestämmelser i den befintliga detaljplanen, det som brukar kallas ”Ändring genom tillägg”.

Om en ny detaljplan antas för ett tidigare planlagt område upphör fastighetsindelingsbestämmelserna att gälla samtidigt med den befintliga detaljplanen.

Vid ändring av detaljplan med fastighetsindelingsbestämmelser ändras/upphävs dessa bestämmelser endast om man uttryckligen beslutat det. Vid planändring måste man alltså komma ihåg att se över och vid behov ändra eller upphäva fastighetsindelingsbestämmelserna så att de inte motverkar syftet med planändringen. Om så inte sker får man en plan med motstridiga bestämmelser, vilket kan medföra att planen inte går att genomföra.

Man bör också vara uppmärksam i de fall då en ny detaljplan inte överensstämmer geografiskt med den äldre planen. I detta fall fortsätter fastighetsindelingsbestämmelserna att gälla inom det område som inte ersätts av den nya planen.

Dessa frågor måste noga uppmärksammas i planarbetet och i LM:s medverkan i samrådet.

⁸ Fram till 1 juli 1991 var den praktiska tillämpningen sådan att en ändring eller komplettering av en gällande detaljplan innebar att ett förnyat beslut togs om samtliga bestämmelser inom det aktuella planområdet. En ändring av en detaljplan var alltså liktydigt med att planen upphävdes och att en ny plan antogs. Denna lagtillämpning hade sin grund främst i önskemålet om att gamla detaljplaner i samband med behov av ändringar skulle föras upp till samma standard som planer antagna enligt ÄPBL. Genom en lagändring som trädde ikraft den 1 juli 1991 gavs begreppet ändring av detaljplan en annan innebörd än den tidigare vedertagna. I förarbetena till lagändringen konstateras att uttrycket ändring bör reserveras för sådana fall som avser förändring av bestämmelser, bestämmelsegränser m.m. inom ett detaljplanelagt område (se prop. 1990/91:146 s. 44 f. samt Boverkets allmänna råd 1991:2 Ändring av detaljplan).

Uppgifter om tomtindelningar och fastighetsplaner finns som regel i fastighetsregistrets plandel. Så är dock inte alltid fallet och en viss extra undersökning kan vara på sin plats när det gäller äldre stadsplaner.

Det finns även ”av ålder bestående tomtindelningar” som kom att gälla som tomtindelning genom övergångsbestämmelser till äldre byggnadslagstiftning. För dessa finns inga särskilda handlingar men de har följt med genom olika lagändringar, och gäller därför i förekommande fall också som fastighetsindelingsbestämmelser.

LM:s roll

Eftersom fastighetsindelingsbestämmelser måste uppfylla kraven i förrättningslagstiftningen och fungera väl vid en framtida förrättning är LM:s medverkan särskilt betydelsefull i dessa delar. LM ska kontrollera att redovisningen och beskrivningen av fastighetsindelingsbestämmelser har gjorts på föreskrivet sätt samt att överväganden och prövningar har redovisats i nödvändig omfattning.

Redovisningen av bestämmelserna bör överensstämma med Boverkets allmänna råd och tvetydigheter ska påtalas. Redovisningen av prövningen av de paragrafer i FBL, AL och LL som framgår av 4 kap. 18 § *tredje stycket* bör vara i nivå med vad som redovisas i en förrättning med tvångsinslag.

Det är angeläget att LM påtalar brister redan i samrådsskedet och att dessa inte uppmärksammas först i granskningsskedet. Om underlaget för att kunna bedöma dessa frågor är bristande bör LM efterfråga ytterligare material. Om felaktigheter går vidare till granskningen och av tidsskäl inte beaktas där, finns risk för att antagandebeslutet undanröjs vid ett överklagande. Dessutom kan kommande fastighetsbildningsförrättningar kompliceras vilket leder till fördröjda genomföranden.

7.3 Samfällid mark

4 kap. 18 a § Bestämmelserna i 18 § om fastigheter ska tillämpas också på mark eller annat utrymme som hör till flera fastigheter gemensamt.

I paragrafen anges att det som gäller i fråga om fastigheter enligt 18 § också ska tillämpas på mark eller annat utrymme som hör till flera fastigheter gemensamt. Vid en sådan tillämpning bör det som gäller i fråga om fastighetsägaren gälla ägarna till de fastigheter som har del i samfälligheten.

Paragrafens innehåll motsvaras i relevanta delar av 6 kap. 38 § ÄPBL. Någon ändring i sak har inte varit avsedd.

7.4 Redovisning i planbeskrivningen

4 kap. 33 § Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av 1. planeringsförutsättningarna,

2. planens syfte,
3. hur planen är avsedd att genomföras,
4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, och
5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelserna.

Planbeskrivningen ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen.

Av redovisningen enligt första stycket 3 ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda. Vidare ska det framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal. Lag (2015:668)

Av 5 kap. 15 § 1 PBL följer att LM ska verka för att ett förslag till detaljplan är förenligt med 4 kap. 33 § första stycket 3 och tredje stycket. Det innebär att LM ska kontrollera att planbeskrivningen innehåller en redovisning av hur planen är avsedd att genomföras och att det av denna redovisning framgår vilka organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt konsekvenserna av dessa åtgärder.

Bestämmelsen i 4 kap. 33 § infördes genom PBL som började gälla 2011 och saknar delvis motsvarighet i ÄPBL där utgångspunkten var att en särskild genomförandebeskrivning skulle komplettera planbeskrivningen. Nu ska i stället genomförandefrågorna och konsekvenserna beskrivas i själva planbeskrivningen. Punkten 3 och beskrivningen av denna i tredje stycket är nyheter som infördes i syfte att stärka kopplingen mellan genomförande och planering samt förbättra förutsättningarna för att genomförandefrågorna beaktas tidigt i planprocessen.

Det är inte enbart åtgärder för genomförandet som ska redovisas utan även konsekvenserna för fastighetsägare och andra berörda. I förarbetena konstateras att detta innebär att det, för i princip varje enskild fastighet, bör redovisas vad detaljplanen innebär med avseende på bl.a. huvudmannaskap, allmänhetens tillträde, kommande fastighetsbildning, utförande och deltagande i gemensamhetsanläggningar, förvaltning, ersättningsfrågor, kostnader och byggande (se prop. 2009/10:170 s. 434).

7.4.1 Vad ska beskrivas i planbeskrivningen och hur ska det beskrivas?

Planbeskrivningen är ett dokument som anger syftet med detaljplanen och förklarar innehållet för att detaljplanen ska kunna förstås och genomföras. I planens syfte bör motiven till bestämmelserna finnas med. Endast det som

är nödvändigt för att uppnå syftet med detaljplanen bör regleras med planbestämmelser.

Beskrivningen kan göras på olika sätt. Det viktiga är att det blir tydligt och lätt att förstå konsekvenserna av planen. För att beskrivningen ska bli tydlig för fastighetsägare och andra sakägare behöver förändringar och konsekvenser alltid beskrivas på fastighetsnivå. Men även en mer översiktlig beskrivning på plannivå behövs ofta för att såväl sakägare som planerare, genomförare och beslutande politiker lättare ska förstå vad planen kommer att leda till.

Planbeskrivningen bör utformas så att en ”vanlig” fastighetsägare ska kunna förstå den sammanlagda effekten av planen för sin egen del. Att arbeta med kartor i kombination med text är ofta bra. På en förändrings- eller konsekvenskarta kan förändringar av gällande fastighetsindelning visas, liksom den nya indelningen som planen ska leda till.

Det kan vara lämpligt att genomförande och konsekvenser behandlas i ett särskilt avsnitt i planbeskrivningen. Detta redovisningssätt är sannolikt det vanligaste. Genomförandefrågorna kan också beskrivas integrerat i planbeskrivningen efterhand som olika ämnesområden behandlas. I dessa fall kan LM behöva studera planbeskrivningen särskilt noga, för att se om alla frågor som LM ska bevaka är beskrivna.

En konsekvensbeskrivning kan påverka planutformningen på så vis att kommunen med beaktande av konsekvenserna bestämmer sig för en annan, bättre lösning. För att detta ska vara möjligt är det viktigt att genomförandefrågorna kommer in tidigt i planprocessen.

Genomförandefrågor som behöver belysas i ett tidigt skede, och som LM ska bevaka, kan t.ex. vara

- huvudmannaskap,
- fastighetssamverkan,
- rättighetsfrågor, x, u, g m.fl., markreservat i planen (befintliga rättigheter och nya som behövs),
- allmän plats- och kvartersmark,
- markintrång,
- användning,
- fastighetsstorlek,
- exploateringsgrad,
- planens konsekvenser för berörda fastigheter,
- fastighets- och fastighetsindelningsbestämmelser samt
- hur planbestämmelserna påverkar möjlig fastighetsbildning.

Förutom hur fastigheterna kan/ska förändras med anledning av planen, behöver fastighetsägarna även få information om bl.a.

- intrång, krav eller möjlighet att lösa in eller avstå mark,
- nya rättigheter,
- vad som händer med gamla rättigheter,
- krav på/behov av gemensamhetsanläggningar,
- kostnader och rätt till ersättning,
- nya och ändrade byggrätter samt
- tekniska krav, tex grundläggning, parkering, va-anslutning m.m.

Se även den bifogade checklistan, *bilaga 1*.

Om planen medför få konsekvenser kan dessa tillsammans med genomförandeåtgärderna beskrivas samlat *för varje fastighet*. Det kan dock vara lämpligt att konsekvenserna för kommunens fastigheter redovisas tillsammans.

När omfattningen är större, kan det bli enklare och tydligare ifall genomförandet och konsekvenserna redovisas *under särskilda rubriker*. Om de ekonomiska och tekniska konsekvenserna är av betydelse för en enskild fastighetsägare bör dock redovisningen ske *per fastighet även under dessa rubriker*. Under somliga rubriker, t.ex. "Fastighetsrättsliga frågor" bör redovisningen alltid göras per fastighet för att den ska bli tydlig för berörda fastighetsägare.

När rättigheter som inte är fastighetsanknutna berörs kan redovisningen behöva göras för varje rättighetshavare.

Nedan behandlas vad som bör finnas med i en planbeskrivning under de rubriker som brukar användas.

Organisatoriska frågor

Till organisatoriska frågor hör genomförandetid, huvudmannaskap och ansvarsfördelning, regler och tillstånd, tidplan för genomförandet, avtal och överenskommelser.

Det är också viktigt att vid behov ange enligt vilka regler planprocessen hanteras, eftersom flera ändringar har gjorts i PBL som påverkar detta. Detta bör dock endast krävas om andra regler än gällande lagstiftning aktualiseras. Utgångspunkten är att det avgörande är när planarbetet kan anses ha påbörjats. Se även ovan under 6.4 Övergångsbestämmelser.

Genomförandetid

Det ska framgå hur lång genomförandetiden är i antal år från den dag planen vinner laga kraft. Genomförandetiden får inte vara kortare än fem år och inte längre än 15 år. Observera att om inget anges anses längden vara 15 år enligt 4 kap. 23 § PBL.

Genomförandetiden är en av de uppgifter som sedan ska registreras i fastighetsregistrets plandel. Fastighetsägarna har under planens genomförandetid en garanterad bygg rätt i enlighet med planen. Om planen ersätts med en ny, ändras eller upphävs under genomförandetiden kan fastighetsägarna ha rätt till ersättning av kommunen.

Vid beslut om förlängning av genomförandetiden (se 5 kap. 38 a § PBL) är det viktigt att bevaka om det i planen finns bestämmelser om fastighetsindelning. Villkoren i FBL, AL och LL kan då behöva prövas på nytt.

Huvudmannaskap och ansvarsfördelning

Det ska anges om kommunen är huvudman för allmänna platser eller om huvudmannaskapet ska vara enskilt. Vid enskilt huvudmannaskap ska särskilda skäl anges enligt 4 kap. 7 § PBL. Det kan också förekomma kommunalt huvudmannaskap för viss allmän plats, och enskilt huvudmannaskap för andra områden med allmän plats inom samma planområde. I så fall ska även detta anges, och särskilda skäl ska anges för valet av enskilt huvudmannaskap. I planbeskrivningen för en plan som helt saknar allmänna platser behövs ingen bestämmelse om huvudmannaskap. Däremot kan det vara lämpligt att ange vem som är huvudman för de allmänna platserna som planen ansluter till för att fastighetsägare som kommer att anslutas till en gemensamhetsanläggning ska få information om detta. Se vidare ovan under 7.1 Kommunalt eller enskilt huvudmannaskap.

Andra ansvarsfrågor (t.ex. vem som har hand om va och elförsörjning) kan också beskrivas under denna rubrik om det behövs. Det är dock bra om begreppet huvudman/huvudmannaskap reserveras för ansvaret för allmänna platser och att andra former av ansvar beskrivs med andra termer än huvudmannaskap för att undvika otydlighet och risk för sammanblandning.

Under denna rubrik bör också beskrivas ifall området ingår i kommunalt verksamhetsområde för va och dagvatten samt vilka ledningshavare som ansvarar för elförsörjning m.m. Ifall planen leder till att verksamhetsområdet för vatten och avlopp behöver utökas, behöver den upplysningen finnas här.

Regler och tillstånd

Här beskrivs tillstånd som krävs innan byggnation, eller särskilda regler som berör genomförandet. Det kan vara tillstånd enligt kulturminneslagen, miljöbalken (byggande i vatten m.m.) eller ändrad lovplikt för bygglov.

Tidplan

En tidplan för genomförandet anges här om det är möjligt, liksom planerad etappindelning av utbyggnaden ifall det är aktuellt.

Om utbyggnadstiden är lång eller indelad i olika etapper kan det i vissa fall få konsekvenser för fastighetsrättsligt, ekonomiskt och tekniskt genomförande. Dessa konsekvenser bör i så fall beskrivas under respektive avsnitt.

Avtal och överenskommelser

Här ska framgå vilka avtal och liknande som finns, eller behövs, och som har betydelse för genomförandet. Det kan vara genomförandavtal, avtal om rättigheter, avtal om markförvärv eller andra liknande avtal/beslut.

Planbeskrivningen ska innehålla ett avsnitt om exploateringsavtal och markanvisningar om kommunen avser att ingå sådana i samband med planarbetet. Avtalets huvudsakliga innehåll ska beskrivas redan i samrådsversionen av planbeskrivningen. Dessutom ska konsekvenserna av att planen genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal belysas. LM ska verka för att detta finns med i beskrivningen och under samrådet ge råd om hur exploateringsavtal ska uppfylla reglerna i 6 kap. 40–42 §§ PBL (se ovan under 5 PBL:s reglering av exploateringsavtal). Redovisningen av exploateringsavtal och markanvisningar behandlas mer utförligt nedan.

Fastighetsrättsliga frågor

Under denna rubrik ska de fastighetsrättsliga frågorna beskrivas på ett sådant sätt att det blir tydligt och lätt att förstå konsekvenserna av planen. Att i tabellform beskriva förändring och konsekvenser per fastighet kan göra framställningen tydlig. Texten i beskrivningen bör, för ökad tydlighet, kompletteras med en karta som visar de förändringar som blir aktuella. På kartan kan figurnummer användas som texten hänvisar till. Nedan följer ett förslag på hur konsekvenserna kan beskrivas i planbeskrivningen fastighetsvis.

Fastighet	Förändring, konsekvenser
Fastigheten 1	Mark som ska läggas till och överföras från fastigheten, avstyckningar som kan göras, rättigheter som ska bildas eller ändras, gemensamhetsanläggning som ska bildas och som fastigheten föreslås delta i. Här kan även beskrivas förändringar i byggrätt, samt ekonomiska frågor för att allt ska redovisas på samma ställe. Om förändringar och konsekvenser är omfattande, kan t.ex. ekonomiska frågor med fördel i stället beskrivas under en särskild rubrik.
Fastigheten 2	
Fastigheten 3	

Om ett flertal fastigheter ska ingå i en eller flera gemensamhetsanläggningar, kan det vara bättre att beskriva dessa under en särskild rubrik ”Gemensamhetsanläggningar”, och hänvisa till den vid varje berörd fastighet. An-

nars blir det mycket upprepningar och beskrivningen blir onödigt lång. Även rättigheter kan behöva beskrivas under en särskild rubrik med hänvisning vid respektive fastighet. Det ska framgå både vad som händer med befintliga rättigheter, och vilka nya rättigheter som behöver bildas.

Fastighetsindelningsbestämmelser

Fastighetsindelningsbestämmelser används när man i planen vill styra hur fastighetsindelningen ska se ut eller vilka rättigheter och gemensamhetsanläggningar som ska bildas enligt 4 kap. 18 § PBL *andra stycket*. Om denna typ av bestämmelser används, ska villkor i FBL, AL och LL prövas redan i planen. För mer information, se ovan under 7.2.3 Fastighetsindelningsbestämmelser.

Om fastighetsindelningsbestämmelser används i planen, ska man beskriva vilka överväganden som gjorts. Det kan i många fall vara lämpligt att fastighetsindelningsbestämmelserna redovisas på en särskild karta för att de ska framgå tillräckligt tydligt.

Det är bra att ha med en upplysning om att fastighetsindelningsbestämmelser vid behov kan komma att läggas till senare.

Exempel:

Kommunen bedömer att några bestämmelser om fastighetsindelning inte behövs för att detaljplanen ska kunna genomföras. Om behov uppstår, kan fastighetsindelningsbestämmelser införas senare genom ändring av detaljplan.

Om kommunen redan från början bedömer att fastighetsindelningsbestämmelser behövs ska dessa förstas utformas då och inte senare.

Om fastighetsplan/tomtindelning finns, kan man här använda följande upplysning:

”De tidigare fastighetsindelningsbestämmelserna upphör att gälla i och med att detaljplanen vinner laga kraft. Fastighetsplan/tomtindelning (aktnummer i fastighetsregistrets plandel) bör därför avregistreras.”

Detta underlättar vid planregistreringen eftersom registreraren lättare uppmärksammar att fastighetsplan/tomtindelning ska tas bort ur registret.

Tekniska frågor

Under denna rubrik beskrivs tekniska frågor som har betydelse för genomförandet. Det kan vara ytterligare tekniska utredningar som behövs, tekniska anläggningar som ska utföras samt frågor om dokumentation och kontroll.

Tekniska utredningar

Beskrivning av vilka ytterligare utredningar som är nödvändiga för genomförandet av detaljplanen, exempelvis projektering, arkeologi, geoteknik, miljöutredningar som buller eller förorenad mark. Vilka utredningar kvar-

står? De utredningar som är nödvändiga för ställningstaganden i detaljplanen ska redan ha genomförts.

Tekniska anläggningar

Här beskrivs vilka va-anläggningar och andra ledningar, strandskoningar vägar m.m. som ska utföras. Om speciell grundläggning krävs är det bra att informera om detta här. Om kvartersmark påverkas av tekniska krav för allmän plats, särskilt släntning eller markmur för väg ska det framgå (eventuella rättigheter kan också behöva belysas fastighetsvis under ”Fastighetsrättsliga frågor”). Befintliga ledningar eller andra anläggningar som behöver flyttas för att möjliggöra byggnation beskrivs också här. Om byggnationen innebär att även ledningsrätt/gemensamhetsanläggning/servitut behöver ändras, beskrivs det under ”Fastighetsrättsliga frågor”.

Dokumentation och kontroll

Här beskrivs dokumentation och kontroll av nödvändiga åtgärder, det kan vara kontrollplaner, antikvarisk dokumentation m.m.

Ekonomiska frågor

Ekonomiska konsekvenser

Planens ekonomiska konsekvenser för kommunen och för enskilda fastighetsägare och rättighetshavare ska redovisas. Beskrivningen underlättar kopplingen till kommunens investeringsbudget och visar att planen är ekonomiskt genomförbar.

Det är bra om samtliga redovisade intäkter och kostnader anges på ett likartat sätt, t.ex. är angivna i ett visst års prisnivå exklusive moms.

Planavgift

Här anges om planavgift ska tas ut vid bygglov eller om plankostnaden regleras i ett särskilt avtal.

Övriga konsekvenser

Beskrivning av övriga konsekvenser som behöver belysas, som ekologiska eller klimatologiska konsekvenser, sociala konsekvenser och liknande. I allmänhet är detta inget som LM behöver bevaka.

Redovisning av överväganden

Enligt 4 kap. 33 § ska också redovisas vilka överväganden som gjorts med hänsyn till bl.a planens konsekvenser. Det har varit en grund för upphävande av planen i domstol att kommunen inte har behandlat motstående

intressen tillräckligt grundligt. LM bör bevaka att frågorna som ligger inom myndighetens ansvarsområde är tillräckligt belysta.

Exploateringsavtal och markanvisningar (genomförandeavtal)

LM ska även verka för att det av planbeskrivningen framgår om kommunen avser att ingå genomförandeavtal, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal. LM bör vid sin plangranskning först och främst undersöka ifall det anges i planen att kommunen avser att ingå ett genomförandeavtal. Om det inte nämns något om detta i planbeskrivningen, men LM av sammanhanget eller på annat sätt misstänker att kommunen avser att ingå ett sådant avtal, bör LM uppmärksamma detta i samrådsyttrandet.

Genomförandeavtalets huvudsakliga innehåll

Genomförandeavtalets huvudsakliga innehåll ska redovisas i planhandlingen. LM bör t.ex. kontrollera att följande anges:

- avtalets övergripande syfte,
- vilka marköverlåtelser eller markupplåtelser som avses regleras i avtalet,
- vem som ska ansvara för iordningsställande av allmän plats,
- vem som ska ansvara för utbyggnad av va-ledningar samt
- vem som ska ansöka om fastighetsbildning.

Om dessa punkter inte redovisas i planbeskrivningen bör LM fråga kommunen om detta ska regleras i avtalet. Om så är fallet bör det också redovisas i planbeskrivningen. Även i de fall där punkterna redovisas på ett otydligt eller felaktigt sätt bör detta påpekas.

Köpeskillingar och ekonomiska vederlag parterna emellan torde i normalfallet inte behöva, eller ens kunna, redovisas i planbeskrivningen redan i samrådskedet.

Konsekvenserna av att genomförandeavtal ingås

Förutom att redovisa genomförandeavtalets huvudsakliga innehåll ska det av planhandlingarna även framgå vilka konsekvenserna är av att detaljplanen genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal (4 kap. 33 § *tredje stycket* PBL). Konsekvenserna av att exploateringsavtal ingås behöver inte redovisas separat i planbeskrivningen utan kan bakas in i redovisningen av övriga genomförandekonsekvenser för fastighetsägare och andra berörda.

Det kan många gånger vara svårt att urskilja konsekvenser för andra än avtalsparterna av att en detaljplan genomförs med stöd av ett genomförandeavtal. Om gatukostnadsavgifter eller anslutningsavgifter för va kommer att tas ut eller inte ska i tillämpliga fall redovisas oavsett om planen genomförs

med stöd av avtal eller inte. Direkta konsekvenser av att planen genomförs med stöd av genomförandeavtal är t.ex. att en köpare av en fastighet inom ett planområde med enskilt huvudmannaskap inte är medveten om risken för att köparen kan tvingas betala för utbyggnad av gator och va om exploatören går i konkurs eller liknande. En annan konsekvens kan vara att allmän plats anläggs med en högre standard på grund av en överenskommelse i ett genomförandeavtal än vad som annars varit fallet. Detta kan påverka nivån på kostnader för drift och underhåll.

Det förekommer att redovisningen av genomförande och konsekvenser är väldigt kortfattad i planbeskrivningen om planen genomförs med stöd av genomförandeavtal. Detta är ett felaktigt synsätt och LM bör påpeka ifall konsekvenserna inte redovisas tillräckligt tydligt.

Den generella redovisningsgraden är lika oavsett om det är kommunalt eller enskilt huvudmannaskap för allmän plats. För att öka tydligheten bör dock planhandlingarna i detaljplaner med enskilt huvudmannaskap innehålla mer detaljerade beskrivningar så att det, för fastighetsägarna, framgår vad enskilt huvudmannaskap innebär.

LM ska vid samrådet uppmärksamma om det framgår av planbeskrivningen att ett exploateringsavtal kommer att strida mot reglerna i 6 kap. 40–42 §§ PBL (se ovan under 5 PBL:s reglering av exploateringsavtal).

BILAGA 1, CHECKLISTA ÖVER VAD LM BÖR BEVAKA VID PLANSAMRÅD

Av naturliga skäl är det omöjligt att konstruera en checklista som är heltäckande för alla detaljplaner som kan komma att tas fram. Checklistan är alltså inte uttömmande utan ett exempel på företeelser som LM bör bevaka vid sin plangranskning.

Checklistan omfattar framförallt sådant som LM *särskilt* ska verka för och ge råd om enligt 5 kap. 15 § PBL men även en del andra genomförandefrågor som det är lämpligt att LM bevakar under plansamrådet.

Det förtjänar också att påpekas att ett planförslag alltid måste stämmas av mot gällande detaljplan och att det är viktigt att undersöka om LM har yttrat sig över samma plan i ett tidigare skede (särskilt om planen legat i vila en period).

Plankarta och bestämmelser

Övergripande

- Finns det planbestämmelser som inte matchar plankartan och tvärtom?
- Tillåter planens bestämmelser allt som planbeskrivningen anger?
- Har grundkartan och fastighetsförteckningen sådana brister att planens konsekvenser inte framgår eller att genomförandet av planen kan komma att försvåras?
- Finns det anledning att tro att gränserna redovisas med för dålig noggrannhet eller att samfälligheter och servitut inte är redovisade?
- Är planen redovisad i sådan skala att den kan uttolkas i väsentliga detaljer?
- Innebär planen att det går att säkra rätten för berörda fastigheter till framförallt väg och va, eller krävs det ytterligare bestämmelser eller fastighetsindelningsbestämmelser?
- Används begreppen tomt och fastighet konsekvent i planen? Ofta är begreppet fastighet att föredra.
- Är bestämmelser om 3D tillräckligt tydliga? Särskilt gränsdragningar i vertikalled mellan kvartersmark och allmän plats.

- Stämmer planens avgränsning överens med omkringliggande planer?
- Bör planområdet utökas? Ett exempel kan vara då genomförandet kräver inrättande eller omprövning av en gemensamhetsanläggning och resultatet visar att ytterligare fastigheter eller delar av fastigheter borde inrymmas i planförslaget.
- Om ett mindre område som omfattas av en gällande detaljplan lämnas utanför den nya planen och ska upphävas (dvs. återgå till att inte vara planlagd mark) bör planförslaget tydligt redovisa att så blir fallet. I ett sådant fall behövs ett särskilt beslut om upphävande.
- Stämmer illustrationer (antal byggnader och fastigheter m.m.) med plankartan och dess bestämmelser?
- Avråd från användning av illustrationer i plankartan. Antingen bör en särskild illustrationskarta upprättas eller bör illustrationen redovisas i planbeskrivningen.

Användning av allmän plats

- Är omfattningen av allmän plats-natur/park o dyl rimlig i förhållande till planens innehåll och vad som lämpligen bör förvaltas av de boende?

Egenskapsbestämmelser

Utnyttjandegrad

- Är det tydligt om tillåten byggrätt har angetts per tomt, fastighet eller kvarter? Är relateringen lämplig?
- Är bestämmelserna om exploateringsgrad tillräckliga för att planens syfte ska kunna uppnås?

Prickmark

- Är prickmarksbestämmelserna utformade enligt Boverkets gällande riktlinjer? Följs Boverkets gällande allmänna råd även för planbestämmelser i övrigt, eller har det angetts att äldre regler av någon anledning används istället?

Markreservat

- Har man lagt ut u-områden för befintliga och planerade ledningar?
- Är x-, z- och t-områden lokaliserade?
- Är det lämpligare att lägga ut ett område som allmän plats än som x-, z- eller t-område?
- Är det lämpligare att planlägga för 3D-fastighetsbildning än att lägga ut x-, z- eller t-område?
- Finns det x-, z- och t-områden på allmän plats?

Gemensamhetsanläggningar

- Är g-området lokaliserat?
- Är ändamålet för gemensamhetsanläggningen angivet? Det är inte obligatoriskt, men ofta lämpligt.
- Är det lämpligare att lägga ut g-området som allmän plats?
- Har man kombinerat enskild och allmän användning på kvartersmark, dvs. kombinationer av bestämmelsen g med bestämmelserna x, z och t?
- Är det tveksamt om väsentlighets- och båtnadsvillkoren kan uppfyllas för gemensamhetsanläggningar för vilka det har reserverats ett g-område?
- Har man lagt ut g-område på allmän plats? Är det förenligt med den allmänna platsen?
- Är g-området avgränsat med administrativa gränser (eller användningsgränser ifall dessa sammanfaller)?

Fastighetsstorlek

- Delas den tänkta fastigheten av egenskapsgränser? Finns i så fall samma bestämmelse om fastighetsstorlek inom alla egenskapsområden inom den tänkta fastigheten?
- Finns bestämmelse om antal fastigheter? Sådan bestämmelse är inte längre tillåten.
- Syftar bestämmelserna egentligen till att indirekt reglera utnyttjandegraden?

- Finns det befintliga fastigheter som är mindre än tillåten minsta fastighetsstorlek?

Utfartsförbud

- Är planbestämmelser om utfartsförbud lämpligt utformade?

Administrativa bestämmelser

Huvudmannaskap

- Finns det - när det är aktuellt - en uttrycklig planbestämmelse om att det ska vara enskilt huvudmannaskap för en eller flera allmänna platser?
- Om huvudmannaskapet är delat, är det tydligt redovisat vilka platser som har kommunalt respektive enskilt huvudmannaskap

Genomförandetid

- Finns bestämmelse om genomförandetid?

Villkor för lov

- Om det finns en planbestämmelse där bygglov villkoras av att vissa åtgärder vidtas enligt 4 kap. 14 § PBL, är denna rätt utformad? Är de villkor som ställs för bygglov tillåtna enligt denna paragraf?

Fastighetsindelning

- Redovisas fastighetsindelningsbestämmelserna på ett tydligt sätt eller bör de redovisas på en särskild plankarta?
- Är fastighetsindelningsbestämmelserna otvetydiga?
- Är det beskrivet hur genomförandet är beroende av, eller gagnas av, att fastighetsindelningsbestämmelser tas in i detaljplanen?
- Är fastighetsindelningsbestämmelserna redovisade som en administrativ planbestämmelse?
- Är plangränsen på ett lämpligt sätt anpassad till eventuella äldre fastighetsindelningsbestämmelser?

Strandskydd

- Behövs det en bestämmelse om upphävande av strandskyddsbestämmelserna?

Bör inte

- Bestämmelser som rör estetik, byggteknik, miljöfrågor och liknande bör LM inte närmare studera vid en plangranskning.

Planbeskrivning

Syfte

- Är redovisningen i planbeskrivningen av vad som är syftet med planen och hur bebyggelsemiljön kommer att förändras begriplig och tydlig?

Planeringsförutsättningar

Tidigare ställningstaganden

- Är redovisningen korrekt av gällande planer och bestämmelser och vad som händer med dessa?
- Är sådana planändringar, som gäller vid sidan om eller tillsammans med gällande och ursprunglig plan, redovisade i planbeskrivningen?

Teknisk försörjning

Vatten och avlopp

- Är det beskrivet om va-försörjning ska ske genom allmän, gemensam eller enskild anläggning?
- Vid anslutning till kommunalt va, behöver utvidgning ske av verksamhetsområdet? Kommer anslutningsavgifter att tas ut?
- Är det beskrivet om dagvattenhantering ska ske genom allmänt va, ga eller markavvattningsamfällighet enl. miljöbalkens regler?

Värme

- Är det beskrivet om värmeförsörjning ska ske genom allmän, gemensam eller enskild anläggning?

Avfall

- Ska hushållsavfall hanteras genom gemensamhetsanläggning? Dels 1) sådant hushållsavfall som omfattas av kommunens ansvar för bortskaffning och återvinning, dels 2) sådant hushållsavfall som omfattas av producenternas ansvar för bortskaffning och återvinning, dels 3) sådant miljöfarligt avfall som är av mindre omfattning och farlighet.

Administrativa frågor

- Finns det behandlat att detaljplanen föranleder kommunen att genom sin namnberedning eller liknande meddela beslut om kvartersnamn?

Genomförande

Organisatoriska

Genomförandetid

- Berör planen äldre planer med genomförandetid?
- Finns det en motivering av varför ändring eller ersättning av plan kan ske när gällande plan ännu har genomförandetid?

Ansvarsfördelning och huvudmannaskap

- Är valet av huvudmannaskap lämpligt med hänsyn till genomförandet och till omgivande planer?
- Finns det en redovisning av konsekvenserna av val av huvudmannaskap, när så behövs, t.ex. kostnader för ga, gatukostnadsuttag etc.?
- Finns det motivering - särskilda skäl - till varför enskilt huvudmannaskap ska gälla för en eller flera allmänna platser?
- Framgår det om det är en exploatör eller de enskilda fastighetsägarna som ska ansvara och betala för utbyggnaden av vägar och grönytor vid enskilt huvudmannaskap? Hur är detta reglerat?

- Finns det redovisat vilka typer av allmänna ledningar och vilka ledningshavare som ska ansvara för angivna l- och u-områden?

Avtal

- Framgår det om exploateringsavtal har eller ska tecknas för det fastighetsrättsliga genomförandet? Om det finns flera exploatörer, är det redovisat hur ansvaret mellan dem är fördelat?
- Är exploateringsavtalets huvudsakliga innehåll redovisat?
- Framgår det av planbeskrivningen att kommunen i ett exploateringsavtal ålägger exploitören att bekosta allmänna byggnadsverk och anläggningar i strid med reglerna i 6 kap. 40–42 §§ PBL?

Fastighetsrättsliga

Fastighetsbildning

- Är det redovisat vilken fastighetsbildning som behövs för att planen ska kunna genomföras? Är det redovisat vilken fastighetsbildning som kan ske med tvång?
- Har frågan om ansvar för ansökningar om och bekostnad av förrättningar behandlats?
- Är avsikten att genomförandet ska kunna ske med tvång eller enbart genom avtal? Om endast avtal; bedöm om fastighetsbildning m.m. går att genomföra (indispositiva villkor).

Gemensamhetsanläggningar

- Framgår det vilka fastigheter som är tänkta att delta i nya gemensamhetsanläggningar?
- Behöver omprövning ske av gemensamhetsanläggningar för att planen ska kunna genomföras?

Servitut

- Är eventuella behov av rättigheter för tillfarter, tekniska anläggningar, m.m. på kvartersmark säkrade? Finns det förutsättningar för att kunna tillgodose sådana behov vid genomförandet?
- Beskrivs befintliga rättigheter och hur de ska hanteras?

Ledningar

- Framgår det vilka fastigheter som kommer att belastas av nya ledningsrätter?
- Är det angivet vilka slags ledningar som berörs och vem som är ledningshavare?

Fastighetsindelningsbestämmelser

- Är prövning enligt FBL/AL/LL tydligt redovisad med de överväganden som gjorts?
- Finns det befintliga fastighetsplaner/tomtindelningar som ska avregistreras?

Ekonomiska

Inlösen, ersättning

- Är intrång, krav eller möjlighet att lösa in eller avstå mark och principerna för ersättning kopplat till detta tydligt redovisat? Är avvägningen mellan olika intressen redovisad?
- Finns det redovisat att kommunen ansvarar för utförande och drift av x-område?
- Är kostnader och rätt till ersättning för kommunen och enskilda redovisade?
- Har frågan om ersättning berörts för s.k. q-bestämmelser?
- Finns det ett exploatörsförordnande enligt 6 kap. 5 § PBL (6 kap. 19 § ÄPBL, 70 eller 113 §§ BL) inom planområdet? Är det redovisat om exploatörsförordnandet ska upphävas eller en motivering till varför planen kan antas och genomföras, trots förekomsten av exploatörsförordnande.

Konsekvenser

- Är planens konsekvenser för fastighetsägare, rättighetshavare och andra berörda tillräckligt beskrivna?
- Anges de markförvärv, fastighetsregleringar m.m., som behöver ske vid genomförandet? Framgår konsekvenserna för fastigheter som ska avstå mark till allmänna platser m.m. tydligt i planbeskrivningen?

- Är förändringar i byggrätten redovisade?
- Är det redovisat vilka konsekvenser avgränsningen av en detaljplan får för dagvattenhanteringen
- Om befintliga fastigheter är större eller mindre än vad bestämmelsen tillåter, är det redovisat att bestämmelsen kan leda till att bygglov inte beviljas?
- Är konsekvenserna av att planen genomförs med stöd av exploateringsavtal redovisade?

Bör inte

- Bortsett från de punkter som har tagits upp ovan bör någon närmare genomgång inte göras av den allmänna planbeskrivningen eller av en eventuell miljökonsekvensbeskrivning (MKB). När det gäller frågor, som på ett eller annat sätt kan komma att påverka framtida lantmäteriförrättningar, finns det dock inte något "bör inte".