

Beslut enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen





Copyright © Lantmäteriet

2011-06-21

Författare: Eije Sjödin

LMV-rapport 2011:1 – ISSN 280-5731



LMV-rapport 2011:1

2011-06-21

Beslut enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen

Förord

I regleringsbrevet från regeringen för år 2011 har Lantmäteriet fått i uppdrag att utreda den problematik som har uppkommit under senare år i samband med ändring och upphävande av detaljplaner som omfattas av beslut enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen – eller framförallt motsvarande äldre bestämmelser i 113 § i 1947 års byggnadslag. Det som har varit ett problem är att planändringar som innebär att allmän plats som omfattas av ett sådant beslut inte har ansetts kunna läggas ut som kvartersmark i en ny detaljplan.

Lantmäteriet ska enligt uppdraget redovisa de författningsförslag som vi anser är nödvändiga för att komma tillrätta med de problem som har identifierats. Redovisningen ska också innefatta en beskrivning av behovet av och rutinerna kring registrering och avregistrering av de berörda förordnandena i fastighetsregistret.

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

Lars Jansson

Generaldirektör

Innehåll

SAMMANFATTNING	7
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG.....	9
Plan- och bygglagen.....	9
Förordningen om fastighetsregister	14
1 INLEDNING.....	17
1.1 Uppdraget.....	17
1.2 Vissa utgångspunkter för vårt arbete	17
2 GÄLLANDE ORDNING.....	19
2.1 Plan- och bygglagen.....	19
2.2 Bestämmelser om registrering	21
3 BAKGRUNDEN TILL BESTÄMMELSERNA.....	23
3.1 Byggnadslagen	23
3.2 1987 års plan- och bygglag	28
3.3 Plan- och bygglagen.....	29
3.4 Redovisningen i fastighetsregistret	30
4 PROBLEMBILDEN	33
4.1 Äldre beslut och förordnanden vid planändring	33
4.2 Ändring eller upphävande av beslut och förordnanden	40
4.3 Registrering	43
5 BESLUT OM UPPLÅTELSE ELLER ÖVERLÅTELSE AV MARK ELLER UTRYMME UTAN ERSÄTTNING	45
5.1 Behovet av lagändring	45
5.2 Förutsättningarna för ett beslut	49
5.3 Innebörden av ett beslut	50
5.4 Förhållandet till rättigheter.....	52
5.5 Giltighetstiden för ett beslut.....	54
5.6 Äldre förordnanden	56
6 REGISTRERING.....	59
7 ANLÄGGNINGSLAGEN	63
8 FÖRFATTNINGSKOMMENTAR	65
8.1 Plan- och bygglagen.....	65
8.2 Förordningen om fastighetsregister	71

Bilaga 1:	Överklagade detaljplaner med koppling till förordnanden enligt 113 § byggnadslagen.....	73
Bilaga 2:	Utdrag ur Lantmäteriets föreskrifter (LMVFS 2000:2) om hur fastighetsregistrets allmänna del skall föras	75
Bilaga 3:	Utdrag ur Bexelius m.fl. Byggnadslagstiftningen.....	79
Bilaga 4:	Utdrag ur prop. 1985/86:1.....	97
Bilaga 5:	Utdrag ur Ändringar i anläggningslagen m.m., Utkast till lagrådsremiss, PM från Justitiedepartementet 2005-06-28....	103

Sammanfattning

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

Motsvarande bestämmelser fanns även i 1987 års PBL och i 1947 års byggnadslag och benämndes då förordnanden. Under senare tid har sådana förordnanden enligt framför allt 113 § byggnadslagen ansetts utgöra ett hinder mot att äldre detaljplaner ändras så att den allmänna platsen exploateras. Det har också – åtminstone fram till en dom i kammarrätten nyligen – ansetts vara oklart i vad mån äldre förordnanden över huvud taget kan ändras eller upphävas vid en planändring. Sammantaget har detta lett till att genomförandet av angelägna byggnadsprojekt påtagligt har försvårats.

Enligt Lantmäteriets mening var den ursprungliga avsikten med s.k. exploatörsförordnanden av rent ekonomisk och övergående natur. I och med att marken i fråga har tagits i anspråk av huvudmannen för den allmänna platsen är syftet uppfyllt och förordnandet har därmed spelat ut sin roll. I formell mening gäller dock ett beslut eller ett äldre förordnande på obegränsad tid och det saknas uttryckliga bestämmelser om hur det ska upphävas.

Vi föreslår därför att lagen ändras så att syftet med ett beslut om att upplåta eller överlåta mark utan ersättning tydliggörs. Bestämmelserna i PBL bör endast avse den ekonomiska frågan, dvs. att någon ersättning inte ska betalas för mark i vissa fall. Förvärv och upplåtelse av rätt till mark bör hanteras på samma sätt som för sådana allmänna platser och sådan mark för allmänna byggnader som inte berörs av något beslut om att avstå mark utan ersättning.

Det bör även införas tydliga bestämmelser om när ett beslut upphör att gälla. Detta bör ske när marken tas i anspråk med sakrättslig verkan av huvudmannen. Om något markförvärv eller någon markupplåtelse inte kommer till stånd bör beslutet upphöra att gälla när detaljplanens genomförandetid går ut. Även en planändring under genomförandetiden bör innebära att beslutet upphör att gälla.

Exploatörsförordnanden enligt byggnadslagen föreslås upphöra att gälla ett år efter det att lagändringen träder i kraft. Förordnanden enligt 1987 års plan- och bygglag föreslås gälla som beslut enligt den nya plan- och bygglagen. För sådana beslut bör gälla samma regler för när beslutet upphör att gälla som för beslut enligt den nya lagen. Den återstående giltighetstiden bör dock minst uppgå till ett år.

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

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

Författningsförslag¹

Plan- och bygglagen

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

Skyldighet att utan ersättning upplåta eller avstå mark eller annat utrymme

Skyldighet att utan ersättning upplåta eller överlåta mark eller annat utrymme

3 §

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

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

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

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

4 §

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

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

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

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

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

en ändamålsenlig användning av området, och

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

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

Länsstyrelsen får besluta att ägaren utan ersättning ska upplåta eller *avstå från* marken eller utrymmet endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

I samband med att en detaljplan ändras, får länsstyrelsen besluta att mark eller annat utrymme som ska upplåtas eller har avståtts ska bytas ut mot annan mark eller annat utrymme, om det är lämpligt och kan ske utan olägenhet för ägaren.

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

5 §²

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

Länsstyrelsen får besluta att ägaren utan ersättning ska upplåta eller *överlåta* marken eller utrymmet endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

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

5 a §

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

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

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

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

² Senaste lydelse SFS 2011:335

det eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

5 b §

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

1. äganderätten till marken eller utrymmet övergår till kommunen,

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

3. planens genomförandetid går ut.

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

6 §

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

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

7 §

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

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

8 §³

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

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

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

9 §

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

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

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

10 §

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

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

11 §

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

Konkurrens mellan olika rättigheter till mark eller annat utrymme

12 §

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

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

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

Rättighetshavaren har inte rätt till

³ Lydelse enligt SFS 2011:335

någon ersättning av huvudmannen till följd av att rättigheten undanträngs, upphör eller upphävs.

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

Förordningen om fastighetsregister

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

26 §

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

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

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

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

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

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

27 §⁴

Under planer m.m. ska redovisas

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

28 §

Redovisningen av en plan m.m. *skall* innehålla uppgift om

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

⁴ Senaste lydelse SFS 2011:372

- | | |
|--|---|
| <p>1. beteckningen på planens, bestämmelsens, beslutets eller utredningens arkivakt,</p> <p>2. fornlämningsnummer för fast fornlämning,</p> <p>3. län och registerområde,</p> <p>4. planens, bestämmelsens, beslutets eller utredningens art,</p> <p>5. datum för beslut,</p> <p>6. datum då tidsbegränsad bestämmelse upphör att gälla,</p> <p>7. datum då genomförandetiden för en detaljplan börjar respektive upphör,</p> <p>8. datum då en regionplan upphör att gälla,</p> <p>9. sådan detaljplan som berör en fastighetsplan,</p> <p>10. sådan fastighetsplan som berör en detaljplan,</p> <p>11. särskilda anmärkningar om planens, bestämmelsens, beslutets eller utredningens innebörd och omfattning,</p> <p>12. aktbeteckning och datum för plan, bestämmelse, beslut eller utredning som har ändrats genom eller innebär en förändring av en redovisad enhet,</p> <p>13. fastighet, samfällighet och, om kvartersregister förs, kvarter som berörs av planen, bestämmelsen, beslutet eller utredningen,</p> <p>14. beteckning på registerkartblad där planen, bestämmelsen, beslutet eller utredningen redovisas, samt</p> <p>15. koordinater för fast fornlämning.</p> | <p>1. beteckningen på planens, bestämmelsens, beslutets, <i>den väckta frågans</i> eller utredningens arkivakt,</p> <p>4. planens, bestämmelsens, beslutets, <i>den väckta frågans</i> eller utredningens art,</p> <p>11. särskilda anmärkningar om planens, bestämmelsens, beslutets, <i>den väckta frågans</i> eller utredningens innebörd och omfattning,</p> <p>12. aktbeteckning och datum för plan, bestämmelse, beslut <i>en väckt fråga</i> eller utredning som har ändrats genom eller innebär en förändring av en redovisad enhet,</p> <p>13. fastighet, samfällighet och, om kvartersregister förs, kvarter som berörs av planen, bestämmelsen, beslutet, <i>den väckta frågan</i> eller utredningen,</p> <p>14. beteckning på registerkartblad där planen, bestämmelsen, beslutet, <i>den väckta frågan</i> eller utredningen redovisas, samt</p> |
|--|---|

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

29 §

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

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

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Lantmäteriets uppdrag har i regleringsbrevet uttryckts på följande sätt.

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

1.2 Vissa utgångspunkter för vårt arbete

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

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

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

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

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

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

Andra äldre exploatörsbestämmelser

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

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

Den praktiska innebörden av bestämmelsen har framförallt varit att någon ersättning inte har betalats för sådan mark som har bedömts omfattas av bestämmelsen när en gemensamhetsanläggning har bildats enligt anläggningslagen, se t.ex. rättsfallet V00:4 i Lantmäteriets rättsfallsregister (Hovrätten för Skåne och Blekinge, 2000-04-28, Ö 1159-98). Det torde dock finnas fall där någon organiserad väghållning aldrig har ordnats och där vägmarken fortfarande skulle kunna anses användas med stöd av 6 kap 18 § i 1987 års PBL eller 112 § byggnadslagen.

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

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

2 Gällande ordning

2.1 Plan- och bygglagen

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

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

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

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

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

Exploatörsbestämmelser

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

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

Länsstyrelsen får besluta om detta endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt. Med nytta menas i första hand värdehöjning för exploatörens fastigheter. Denna nytta ska vägas mot värdet av den mark som ska avstås eller upplåtas utan ersättning. För att det ska vara skäligt med ett avstående eller upplåtelse utan ersättning krävs att nyttan i betydande mån överstiger uppoffringen. Med omständigheterna i övrigt menas bl.a. att orättvisa inte får uppstå mellan olika fastighetsägare

inom planområdet. Bestämmelserna riktar sig således mot större exploatörer – inte mot fastighetsägare i ett område med blandat ägande som erhåller en eller annan ny byggrätt, se Regeringsrättens dom RÅ 1994:54.

Avstående till kommunen

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

I ett sådant fall har marken ansetts övergå till kommunen med äganderätt den dag som länsstyrelsens beslut vinner laga kraft. Kommunen kan därmed ansöka om lagfart med länsstyrelsebeslutet som grund. Om beslutet avser en del av en fastighet måste dock kommunen se till att fastighetsindelningen anpassas till beslutet för att full lagfart ska kunna beviljas. Även om äganderätten omedelbart övergår till kommunen behöver marken inte avträdas förrän den dag då kommunen behöver ta i anspråk marken eller utrymmet för det avsedda ändamålet (6 kap. 9 § PBL).

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

Upplåtelse till annan huvudman

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

Med huvudman menas då primärt fastighetsägarna inom planområdet. Normalt organiseras huvudmannskapet så att en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen bildas som sedan förvaltas av en samfällighetsförening.

Länsstyrelsens beslut om upplåtelse innebär i ett sådant fall inte någon äganderättsövergång. Marken eller utrymmet i fråga tillhör således fortfarande exploitörens fastighet men när en gemensamhetsanläggning senare inrättas för att förvalta den allmänna platsen ska marken eller utrymmet upplåtas utan ersättning. (6 kap. 9 § PBL)

Förfarandet

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

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

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

I sitt beslut om upplåtelse eller avstående av mark eller utrymme ska länsstyrelsen ange markens eller utrymmets läge och gränser. Den rätt att ta mark eller annat utrymme i anspråk som uppkommer genom länsstyrelsens beslut har företräde framför annan rätt till marken eller utrymmet som har uppkommit efter det att detaljplanen antogs. (6 kap. 8 och 12 §§ PBL)

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

Bekostande av anläggningar

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

Övergångsbestämmelser

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

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

2.2 Bestämmelser om registrering

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

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

Enligt 3 § lagen om fastighetsregister ska den fastighetsanknutna informationen vara uppdelad i fem delar; en allmän del, en inskrivningsdel, en

adressdel, en byggnadsdel och en taxeringsuppgiftsdel. Närmare föreskrifter om innehållet i de olika delarna ges i förordningen om fastighetsregister. Av 83 § i förordningen framgår att Lantmäteriet får meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av förordningen.

I registrets allmänna del ska bl.a. redovisas ”planer m.m.” (3 § första stycket 3 förordningen). I fråga om planer m.m. ges närmare anvisningar om registreringen i 26–29 §§. Under den rubriken ska bl.a. redovisas ”utredning om tillämpning av 6 kap. 3–5 §§ plan- och bygglagen (2010:900) eller motsvarande äldre utredning” (27 § första stycket 4).

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

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

3 Bakgrunden till bestämmelserna

De nu gällande bestämmelserna om avstående eller upplåtelse av mark utan ersättning har i allt väsentligt varit desamma ända sedan byggnadslagen. Redan dessförinnan fanns liknande bestämmelser i 1931 års stadsplanelag. Bestämmelserna ändrades endast marginellt när de överfördes till 1987 års plan- och bygglag. Enligt förarbetena till nu gällande PBL avses ingen ändring i sak, men bestämmelserna har redaktionellt fått en annan utformning.

Detta kan sammanfattas som att de motiv som gällde för bestämmelserna i byggnadslagen till stora delar kan återopas som motiv även för den idag gällande PBL.

3.1 Byggnadslagen⁵

Stadsplanefallet

Om en stadsplan lades över ett område i en ägares hand, kunde länsstyrelsen på ansökan av kommunen förordna att den mark som för områdets ändamålsenliga användning behövdes för en gata eller en annan allmän plats eller till en allmän byggnad skulle tillfalla kommunen utan ersättning – i den mån det med hänsyn till den nytta ägaren kunde förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter prövades skäligt. Marken skulle avträdas när den behövde tas i anspråk av kommunen (70 § byggnadslagen.)

Vid fastställandet av en ändring av en stadsplan kunde länsstyrelsen, på ansökan av kommunen och om det fanns *synnerliga skäl*, förordna att mark som hade avståtts skulle bytas ut mot annan mark, om det kunde ske utan förfång för ägaren.

Det är samma reglering som än idag gäller när kommunen är huvudman för en allmän plats – förutom att uttrycket ”synnerliga skäl” har tagits bort. Även övriga idag gällande regler i anslutning till ”stadsplanefallet” hade till övervägande del sina motsvarigheter i byggnadslagen, se 70–73 §§. En skillnad är dock att ersättning, trots förordnandet, enligt byggnadslagen skulle betalas för fastighetstillbehör (71 § andra stycket).

I skälen bakom bestämmelserna noteras att fastighetsägarna inom stadsplanen var skyldiga att betala ersättning för gatukostnader. Denna ersättningskyldighet kunde dock inte utkrävas förrän de nya fastigheterna hade bildats. Eftersom det ansågs viktigt att ersättningskyldigheten kunde bestämmas på ett så tidigt stadium som möjligt, öppnades genom 70 § byggnadslagen en möjlighet att kunna ålägga en exploatör att i viss utsträckning utan

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

ersättning avstå mark för stadsplanens genomförande.⁶ Genom bestämmelserna lades således de skyldigheter att bidra till kommunens gatukostnader, som enligt grundreglerna vilade på ägarna av de vid exploateringen bildade fastigheterna, i stället på exploatören. Regleringen handlade med andra ord om ett *tidigareläggande* av de skyldigheter gentemot kommunen, som fastighetsägarna inom ett planområde sedan länge hade haft för att bekosta allmänna platser. Enligt ett uttryckligt stadgande i 72 § byggnadslagen var den som berördes av ett förordnande enligt 70 § inte skyldig att betala ersättning för gatumark.

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

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

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

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

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

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

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

”Det till lagrådet remitterade förslaget till BL innehöll i tredje stycket av denna paragraf föreskrift att KM, om synnerliga skäl voro därtill, ägde förordna om ändring i beslut enligt första stycket efter vad som prövades skäligt. Principiellt förelåg ej hinder, att ändringen medförde skärpning av markägares förpliktelser. Eftersom förutsättning för ändring skulle vara, att den var skälig, skulle dock sådan skärpning sällan kunna förekomma. Lagrådet förordade, att stadgandet i detta stycke skulle utgå. Till stöd härför anfördes bl. a., att lagen innehöll andra bestämmelser genom vilka syftet med stadgandet kunde i allt väsentligt tillgodoses, och att ett återställande av de ursprungliga förhållandena genom det nya beslutet i regel ej vore möjligt beträffande den mark, som återfördes till markägaren, bl.a. enär tidigare inteckningshavare icke återfinge sin säkerhet i denna. Smärre ändringar i stadsplan kunna emellertid lätt påkalla jämkning i de genom förordnandet uppkomna äganderättsförhållandena. En sådan jämkning kan enklast genomföras genom en ändring av själva förordnandet. Den omständigheten att inteckningshavarna icke utan sammanläggning kunna återfå sin säkerhet i den mark, som återställes, behöver ej medföra någon olägenhet. Departementschefen ansåg därför att i samband med fastställelse av ändring av stadsplan möjlighet att jämka det tidigare förordnandet borde finnas. Lagrådet uttalade, att förutsättning för en sådan jämkning i allt fall borde vara, att den mark, som berördes därav, alltjämt vore i den ursprungliga ägarens hand. Det är väl, uttalade departementschefen, uppenbart, att en jämkning i regel icke kan ske, om vad som efter förordnandet återstår av det ursprungliga markinnehavet uppdelats på smärre tomter, som försålts till olika ägare. Hade däremot en dylik uppdelning och försäljning ej ägt rum, behövde den omständigheten att markinnehavet övergått till ny ägare icke utgöra något hinder för en jämkning av förordnandet. Förutsättning härför vore dock, såsom lagrådet jämväl framhållit, att jämkningen kunde ske utan förfång för ägaren. Stadgandet har i enlighet med det anförda fått det innehållet, att KM äger vid fastställande av ändring av stadsplan på ansökan av staden, om synnerliga skäl äro därtill, förordna att mark, som avståtts enligt första stycket, skall utbytas mot annan mark, såvitt det kan ske utan förfång för ägaren.”

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

Sammanfattningsvis riktade sig bestämmelserna i 70 § byggnadslagen mot större exploatörer och syftet med bestämmelserna var att kommunen skulle kunna ta ut ersättning för gatumark och gatubyggnadskostnader i ett tidigt skede av exploateringsprocessen i stället för att senare debitera motsvarande kostnader från köparna av de vid exploateringen bildade fastigheterna. Kommunen blev formell ägare av marken i och med att förordnandet vann laga kraft, men tillträde kunde inte ske förrän marken rent faktiskt behövdes tas i anspråk. Om det skedde förändringar av stadsplanen kunde förordnandet anpassas till detta. Denna ändringsmöjlighet var dock mycket restriktiv med hänsyn till exploatörens intressen.

Byggnadsplanefallet

Om en byggnadsplan lades över ett område i en ägares hand, kunde länsstyrelsen på ansökan av kommunen förordna att den oobbyggda mark som för områdets ändamålsenliga användning behövdes för en väg eller en annan plats skulle *upplåtas* utan ersättning – i den mån det med hänsyn till den nytta ägaren kunde förväntas få av planens genomförande och övriga om-

ständigheter prövades skäligt. Marken skulle upplåtas när den behövde tas i anspråk för avsett ändamål. (113 § byggnadslagen.)

Om det fanns synnerliga skäl kunde länsstyrelsen i samband med en ändring av en byggnadsplan besluta om jämkning i förordnandet, om det kunde ske utan förfång för exploatören.

Enligt 115 § byggnadslagen hade en nyttjanderätt till mark enligt bl.a. 113 § företräde framför annan rätt till marken som hade uppkommit efter byggnadsplanens fastställande.

Detta är i huvudsak samma reglering som idag gäller när kommunen inte är huvudman för en allmän plats. Skillnaderna är *dels* att endast obebyggd mark kunde beröras av ett förordnande enligt byggnadslagen, *dels* att förordnandet enligt den lagen inte kunde avse mark för allmänna byggnader samt *dels* att det krävdes särskilda skäl för att ett förordnande skulle kunna jämkas. Det fanns inte heller i byggnadslagen någon möjlighet att förordna om att byggandet av vägar och va-anläggningar skulle bekostas av exploatören.

Bestämmelserna om exploatörsförordnanden i byggnadsplanefallet utformades efter mönster av motsvarande bestämmelser inom en stadsplan. Även inom en byggnadsplan var det alltså fråga om att en större exploatör, i stället för de som sedermera köpte de fastigheter som tillskapades, med hänvisning till exploatörens stora ekonomiska nytta av exploateringen skulle avstå från allmänna platser utan ersättning. Exploatören skulle i stället få ersättning för sina insatser via försäljningen av de nya tomterna. Bexelius et al beskriver detta på följande sätt (s. 295).

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

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

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

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

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

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

Sammanfattningsvis var bestämmelserna i 113 § byggnadslagen en spegelbild av bestämmelserna i 70 § byggnadslagen. De riktade sig mot större exploatörer och syftet med bestämmelserna var att exploatören i fråga skulle svara för det ekonomiska ansvaret för allmänna platser i förhållande till sin egen ekonomiska nytta av byggnadsplanen. Eftersom det inte fanns något rättssubjekt som kunde motsvara kommunen i stadsplanefallet, utformades bestämmelsen så att en upplåtelse skulle ske till en behörig krets av fastighetsägare den dag marken behövde tas i anspråk som allmän plats. Om byggnadsplanen ändrades kunde förordnandet justeras. Denna ändringsmöjlighet var dock mycket restriktiv – med hänsyn till exploatörens intressen.

3.2 1987 års plan- och bygglag

De skillnader som i avsnitt 3.1 har redovisats mellan nu gällande regler och bestämmelserna i byggnadslagen tillkom alla vid införandet av 1987 års PBL. Planformerna stadsplan och byggnadsplan slogs genom den reformen samman till det som idag heter detaljplan. Skillnaden mellan de gamla planformerna behölls dock vad gäller huvudmannaskapet. I stället för stadsplaner fick vi detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap och i stället för byggnadsplaner fick vi detaljplaner där kommunen inte är huvudman. Enligt 1987 års PBL var i de sistnämnda fallen huvudmannen den samfällighet som finns eller ska finnas för ändamålet, dvs. motsvarigheten till den vägförening som det talas om i förarbetena till byggnadslagen.

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

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

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

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

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

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

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

”Betydelsen av förevarande paragraf och dess motsvarighet i dag har väsentligt minskat sedan nya gatukostnadsregler infördes 1982. Dessa regler ger nämligen kommunen möjligheter att i de flesta fall ta ut kostnaderna för bl. a. lösen av mark som skall användas för allmän plats.

Den praktiska innebörden av förordnanden enligt 19 §, när annan än kommunen är huvudman för allmänna platser, torde – på samma sätt som f.n. – normalt bli att upplåtelse säkerställs enligt den lag som tillämpas för markens ianspråktagande, t.ex. anläggningslagen. Förordnandet får därvid betydelse i första hand när ersättning för utrymme enligt anläggningslagen skall bestämmas.”

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

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

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

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

3.3 Plan- och bygglagen

Enligt förarbetena till den nu gällande PBL är ambitionen uppenbarligen att inte införa några ändringar i sak när det gäller exploatörsbestämmelserna, se prop. 2009/10:170 s. 250–251 och 452–453. Den omfattande förändring som gjordes av lagtexterna ledde emellertid till en formulering i 6 kap. 5 § som enligt Lantmäteriets mening innebar en ändring i sak när det gäller möjligheterna att ändra ett redan meddelat beslut – vilket är en för denna rapport central frågeställning. Detta korrigerades sedan i propositionen med kompletteringar av den nya plan- och bygglagen så att formuleringen blev densamma som i 1987 års PBL, se prop. 2010/11:63 s. 39.

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

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

3.4 Redovisningen i fastighetsregistret

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

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

”Ett beslut om marköverlåtelse kan stundom drabba en markägare hårt. Särskilt kan detta vara förhållandet i fråga om en sådan markägare, som efter överlåtelse från den ursprungliga markexploatören förvärvat viss del av exploateringsområdet. Inom denna del kan t.ex. vara beläget ett värdefullt område, som skall avstås för allmän byggnad. Det är därför av största betydelse för en spekulant på fastighet inom exploateringsområdet, att han får kännedom om den skyldighet att avstå mark, som åligger eller kan komma att åläggas honom. Enligt stadsplaneutredningens förslag förutsattes upplysning i sådant hänseende komma att meddelas den nye ägaren genom den förutvarande ägarens försorg. Detta har dock ej ansetts innebära tillräcklig garanti för att den nye ägaren verkligen får kännedom om det krav på avstående av mark som hotar honom. Även med hänsyn till fastighetskreditväsendet är det nödvändigt, att detta klargöres. Detta synes kunna ske genom att anteckning om förhållandet göres i fastighets- eller inteckningsboken, vilket i sin tur medför att upplysning i ämnet framgår av gravationsbevis beträffande fastigheten. I detta stycke har därför stadgats, att när fråga väckts om tillämpning av bestämmelserna i paragrafens första stycke, anmälan därom skall göras hos inskrivningsdomaren, vilken har att så snart ske kan å inskrivningsdag göra anteckning om förhållandet i fastighets- eller inteckningsboken. För att fråga skall ha väckts rörande avstående av mark fordras icke att stadsfullmäktige tagit ställning i ärendet. Det är tillräckligt att Bndn upptagit frågan och därvid kommit till den uppfattningen, att framställning i ämnet bör göras från staden till KM. Med hänsyn härtill är det Bndn, icke stadsfullmäktige, som skall göra anmälan till inskrivningsdomaren. – – – Skulle det, sedan anmälan till inskrivningsdomaren gjorts, visa sig att något beslut om avstående av mark ej kommer till stånd, torde anteckningen i fastighets- eller inteckningsboken böra avföras. Anmälan därom bör göras av Bndn. Begäran om anteckningens avförande kan givetvis också framställas av fastighetsägaren. – – – Sedan anmälan inkommit till inskrivningsdomaren, utgör överlåtelse av mark som därefter sker ej hinder för förordnande om marks avstående till staden. Markägare kan sålunda, sedan fråga väckts om förordnande enligt

första stycket, icke förhindra förordnande genom att splittra upp sitt markinnehav på flera ägare.”

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

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

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

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

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

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

De berörda bestämmelserna överfördes i sak oförändrade och utan närmare kommentarer till 6 kap. 20 § i 1987 års PBL, prop. 1985/86:1 s. 653. Bestämmelserna följdändrades några gånger under 2000-talet med anledning

av nya bestämmelser om fastighetsregistrering m.m. I den nu gällande PBL återfinns samma bestämmelser med endast språkliga ändringar i 6 kap. 6 och 7 §§, prop. 2009/10:170 s. 453.

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

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

4 Problembilden

4.1 Äldre beslut och förordnanden vid planändring

Bakgrunden till Lantmäteriets uppdrag är den problematik som har uppkommit under senare år i samband med ändring och upphävande av detaljplaner som omfattas av beslut enligt 6 kap. 5 § PBL och motsvarande äldre bestämmelser. I syfte att närmare studera hur denna problematik har uppstått och utvecklats har en genomgång gjorts av några regeringsbeslut i planärenden mellan åren 1995 och 2010. De tretton ärendena har valts ut med bistånd från Regeringskansliet och är sådana fall där 113 § byggnadslagen i någon mening har förekommit i argumentationen rörande tillåtligheten av en planändring. En sammanställning av ärendena redovisas i bilaga 1.

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

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

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

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

”Av handlingarna i ärendet framgår att planområdet i huvudsak omfattar mark som i gällande detaljplan utlagts som allmän platsmark och som ingår i den för befintligt fritidshusområde inrättade gemensamhetsanläggningen (Tofta ga:5). Vidare framgår att ett genomförande av planen förutsätter att anläggningsbeslutet upphävs i av planen berörd del. – – – Regeringen konstaterar att de som överklagat planbeslutet till länsstyrelsen bl.a. framfört kritik mot att parkmark tas i anspråk för bebyggelse och att i vart fall någon av de klagande också framhållit att nyttjanderätten till marken enligt anläggningsbeslutet försvinner. Regeringen finner att frågorna om konsekvenser för dessa klagande av planens genomförande

i denna del utgör en väsentlig omständighet vid den avvägning mellan olika intressen som skall göras [...] – – – Vid prövningen i sak finner regeringen – i likhet med länsstyrelsen, Boverket och Statens lantmäteriverk – att genomförandefrågorna i förevarande fall är komplicerade och borde ha utretts bättre innan planbeslutet. Regeringen finner således att de konflikter som föreligger mellan intressena av att marken inom planområdet utnyttjas för ytterligare bebyggelse och intressena hos ägarna till kringliggande fastigheter av att marken bevaras som grönområde inte tillfredsställande behandlats i planärendet. Bl.a. saknas en redovisning av konsekvenserna för de kringboende av att nyttjanderätten till parkmarken upphör. Med hänsyn härtill finner regeringen att detaljplanen inte bör godtas. Överklagandena bör därför avslås.”

2. Säbytorp, Kils kommun (1998-02-12)

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

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

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

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

”Enligt 5 kap. 2 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10), PBL, skall vid utformningen av en detaljplan skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderäts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. – – – Av handlingarna framgår att planområdet i huvudsak omfattar mark som i gällande detaljplan utlagts som allmän plats och att marken omfattas av förordnande enligt 113 § byggnadslagen (1947:385), numera 6 kap. 19 § PBL. Vidare framgår att det i anslutning till fastställandet av planen år 1966 upp-

rättades ett exploateringsavtal enligt vilket markägaren med nyttjanderätt under 49 år utan ersättning skulle upplåta den mark som i planen bl.a. var avsedd för väg eller annan allmän plats till en särskild ekonomisk förening. – – – Regeringen finner, med hänsyn bl.a. till vad Lantmäteriverket anfört och till förordnandet enligt 113 § byggnadslagen, att genomförandefrågorna inte kan anses tillräckligt utredda innan den nu överklagade detaljplanen antogs. Överklagandena bör därför bifallas och kommunfullmäktiges beslut [...] att anta detaljplan för Säbytorp i Kils kommun upphävas.”

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

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

”Ett tidigare planförslag [...] för samma område skulle ha medfört en hårdare exploatering än det nu föreliggande planförslaget samtidigt som intressekonflikter mellan exploatörer och ägare till kringliggande fastigheter visat på otillfredsställande behandling av nyttjanderätten till i då gällande detaljplan fastställd parkmark. Jämfört med 1992 års förslag innehåller det nuvarande färre tomter, 4 i stället för tidigare 7, och större grönyta, ca 2 200 kvm mer. Nyttjanderätten till parkmarken har nu lösts så att det grönområde som blir utökat genom planförslaget också föreslås bli förvaltad av samfällighetsföreningen. Äganderätten till dessa områden övergår genom avtal den 17 mars 1998 till samfällighetsföreningen förutsatt att detaljplanen vinner laga kraft. Föreningen har i ett skriftligt yttrande [...] godtagit planförslaget förutsatt att utfarten Kroks backe åtgärdas. Denna ligger dock utanför själva planområdet. – – – Länsstyrelsen anser att nyttjanderättsfrågorna för planområdets allmänplats-mark därmed har lösts på ett tillfredsställande sätt.”

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

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

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

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

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

”Den aktuella planen innebär att ny bostadsbebyggelse tillåts på mark som enligt gällande plan utgör allmän plats, park, och som förvaltas av en vägförening i vilken bl.a. de klagande fastighetsägarna ingår. Planen berör därmed klagandena inte bara genom att den förändrar deras närmiljö utan också genom att den tar i anspråk ett område beträffande vilket de har vissa rättigheter som kommer att inskränkas om den överklagade detaljplanen genomförs. Planens genomförandebeskrivning redovisar inte närmare planens konsekvenser för berörda rättighetshavare, vilket i sig utgör en brist. Enligt Lantmäteriverket är det sannolikt att rättighetshavarna inte kan kompenseras för den inskränkning som plangenomförandet kan innebära för dem. Vad gäller de intressen som talar för planen framgår av handlingarna vid samrådet att syftet är kompensation till markägaren för överlåtelse av annan mark inom befintlig golfbana. Kommunen har i sitt yttrande till regeringen anfört bl.a. att det finns ett stort behov av bostadsbyggande i kommunen och att kraven på bostäder inom bl.a. det aktuella området är betydande. Något stöd i översiktlig planering för ytterligare bebyggelse inom det område som planen omfattar har dock inte redovisats. – – – Vid den samlade avvägning som skall göras i ärendet finner regeringen att det inte framkommit att de intressen som talar för planen överväger nackdelarna för de klagande av planens genomförande.”

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

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

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

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

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

”Ett förordnande enligt 113 § BL gäller numera som förordnande enligt 6 kap. 19 § PBL. Vidare gäller ett meddelat förordnande även om kommunen är ägare till berörd mark. – – – Regeringen konstaterar att det av beskrivningen till nu aktuell detaljplan framgår att planområdet omfattar mark i en detaljplan som fastställdes den 9 maj 1974. Planhandlingarna redovisar inte på annat sätt än genom ett utsnitt ur plankartan att området där delvis har

utlagts som allmän plats. I beskrivningen anges att Ellös vägförening har ansvar för skötsel av vägar och allmänna platser. Det förhållandet att berörd allmän plats även omfattas av ett förordnande enligt 113 § BL omnämns inte alls. Vidare kan konstateras att planens genomförandebeskrivning inte heller redovisar planens konsekvenser för berörda rättighetsägare. – – – Regeringen finner att de nu angivna förhållandena innebär att de rättigheter som klagandena och övriga fastighetsägare i området har såsom medlemmar i Ellös vägförening inte har behandlats på ett tillfredsställande sätt innan den nu aktuella detaljplanen antogs. Bristerna får anses så allvarliga att de inte kan accepteras. Kommunens beslut [...] bör därför upphävas.”

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

Genom en planändring skulle tillskapas en ny byggrätt för fritids- alternativt permanentboende på mark som utgjorde allmän plats i den gällande planen. Länsstyrelsen avslog överklagandena. Regeringen upphävde dock planen med följande motivering.

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

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

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

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

genom avtal utgör inte skäl till annat ställningstagande. Kommunfullmäktiges beslut [...] bör därför upphävas.”

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

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

”Ett förordnande enligt 113 § BL gäller numera som förordnande enligt 6 kap. 19 § plan- och bygglagen (1987:10). Vidare gäller ett meddelat förordnande även om kommunen numera är ägare till berörd mark. – – – Regeringen konstaterar att det av planbeskrivningen till den nu överklagade detaljplanen framgår att planområdet omfattar mark som i gällande detaljplan från 1979 utlagts som allmän plats. Det förhållandet att en del av berörd mark även omfattas av ett förordnande enligt 113 § BL omnämns inte alls i beskrivningen. Vidare kan konstateras att planens genomförandebeskrivning inte heller redovisar planens konsekvenser för berörda rättighetshavare. Av kommunens yttrande den 28 juni 2006 framgår att någon prövning av om förutsättningar föreligger för att ändra förordnandet enligt 113 § BL inte skett innan detaljplanen antogs. – – – Regeringen finner att de nu angivna förhållandena innebär att de rättigheter som klagandena och övriga fastighetsägare i området har inte behandlats på ett tillfredsställande sätt innan den nu överklagade detaljplanen antogs. Bristerna får anses så allvarliga att de inte kan accepteras. Vad kommunen anfört bl.a. om att kommunen äger berörd mark eller om att kommunen avser att hos länsstyrelsen begära upphävande av förordnandet enligt 113 § BL för berörd mark utgör inte skäl till annat ställningstagande. Kommunfullmäktiges beslut [...] bör därför upphävas.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

”Regeringen konstaterar att det av handlingarna framgår att mark som i gällande byggnadsplan utgör allmän plats och omfattas av förordnande enligt 113 § BL genom överklagad detaljplan tas i anspråk som kvartersmark för bostadsändamål. Regeringen, som konstaterar att länsstyrelsen numera har upphävt förordnandet, finner att detta förhållande därmed inte utgör något hinder mot att genomföra detaljplanen.”

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

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

”Ett förordnande enligt 113 § BL, gäller numera som ett förordnande enligt 6 kap. 19 § PBL. – – – Regeringen konstaterar att del av det aktuella planområdet omfattas av gällande byggnadsplaner (numera detaljplaner) fastställda 1959 och 1965. Vidare framgår att i den nu överklagade detaljplanen läggs mark, som enligt gällande detaljplaner utgör allmän platsmark, ut som kvartersmark för bostäder. En del av den mark som läggs ut som kvartersmark för bostäder omfattas av förordnande enligt 113 § BL. – – – Av handlingarna i

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

Sammanfattning

De redovisade planärendena kommenteras närmare i avsnitt 5.1, men som en sammanfattning av problembilden kan sägas att ett flertal planändringar har visat sig omöjliga att genomföra med hänvisning till att den berörda marken har utgjort allmän plats – med eller utan förordnande enligt 113 § byggnadslagen. Särskilt synsättet att ett förordnande enligt 113 § är en gällande rättighet till förmån för fastighetsägarna inom ett planområde även efter det att planen har genomförts, har lett till att planprocesserna i flera fall har blivit komplicerade. Detta har i sin tur lett till att angelägna utbyggnadsprojekt har försvårats eller rent av omöjliggjorts.

4.2 Ändring eller upphävande av beslut och förordnanden

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

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

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

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

heter finner förvaltningsrätten att det saknas möjlighet att delvis upphäva det aktuella förordnandet i enlighet med kommunens ansökan. Länsstyrelsen hade således fog för sitt beslut och överklagandet ska avslås.”

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

”Ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen (1947:385) ska numera gälla som ett förordnande enligt 6 kap. 19 § PBL. I 6 kap. 19 § PBL anges under vilka förutsättningar ett sådant förordnande får meddelas av länsstyrelsen. I PBL finns dock ingen bestämmelse som anger några särskilda förutsättningar för att ett sådant förordnande ska få upphävas av länsstyrelsen. Förvaltningsrätten finner att det varken utifrån vad klagandena har anfört eller utifrån vad som framkommit i målet i övrigt kan anses ha förelegat något hinder för länsstyrelsen att fatta ett beslut om upphävande av förordnandet. Överklagandena ska därför avslås.”

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

”Det aktuella förordnandet enligt 6 kap. 19 § PBL innebär att viss mark, som i den nuvarande detaljplanen angetts som allmän plats, ska upplätas utan ersättning till huvudmannen för den allmänna platsen. Värmdö kommun har ansökt om att förordnandet ska upphävas med anledning av att kommunen avser att anta en ny detaljplan, genom vilken marken i fråga ska få karaktär av kvartersmark. Det är följaktligen inte fråga om ändring av ett förordnande i samband med en detaljplaneändring. Varken lagtext eller förarbeten behandlar frågan om upphävande av ett förordnande enligt 6 kap. 19 § PBL. Det finns således inte någon lagregel som anger att ett förordnande kan upphävas och i så fall under vilka förutsättningar.

Kammarrätten konstaterar att det aktuella förordnandet fortfarande gäller. Beträffande förordnandet vid förordnande om avstående eller upplåtelse av mark eller annat utrymme råder den ordningen att antagandet av en detaljplan ska anstå till dess ansökningen om förordnande har avgjorts genom beslut som vunnit laga kraft (6 kap. 19 § första stycket tredje meningen PBL). Det görs således en åtskillnad mellan å ena sidan prövningen av om ett förordnande ska meddelas och å andra sidan prövningen av själva planen. Enligt kammarrätten medför detta förhållande att ett befintligt förordnande enligt 6 kap. 19 § PBL inte upphör att gälla genom antagandet av en ny detaljplan. Med hänsyn till innehållet i den föreslagna nya detaljplanen skulle det aktuella förordnandet inte längre fylla den funktion som föranleds av den nuvarande detaljplanen. Mot denna bakgrund framstår det i och för sig som att det finns ett behov av att upphäva förordnandet. Frågan blir därmed om det är möjligt att, utan uttryckligt stöd i PBL, upphäva ett förordnande av aktuellt slag med anledning av att en ny detaljplan avses antas.

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

Utöver omprövningsskyldigheten enligt 27 § FL har myndigheterna sedvanerättsliga omprövningsbefogenheter (se t.ex. Förvaltningslagen med kommentarer, Hellners m.fl., 2010, s. 356 ff. och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2008, s. 201 ff.). Enligt praxis beror det på beslutets karaktär om beslutsmyndigheten kan ändra beslutet eller inte. Praxis innebär att gynnande beslut, med vissa undantag, inte får återkallas. Beträffande betungande beslut finns i princip inte något hinder mot att ändra förbud, förelägganden och liknande betungande beslut. Vidare gäller bl.a. att beslut i ärenden som påminner om tvistemål eller brottmål (flerpartsfall) i princip är orubbliga.

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

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

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

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

Såvitt framgår av handlingarna i målet är markägaren och den till vilken marken upplåts enligt det aktuella förordnandet sedan en längre tid tillbaka ett och samma subjekt, dvs. samfällighetsföreningen. Samfällighetsföreningen är således på en och samma gång både markägare och nyttjanderättshavare. Kammarrätten finner att ett upphävande av förordnandet inte medför olägenhet för samfällighetsföreningen i dess egenskap av markägare. Lämplighetsskäl talar heller inte mot ett upphävande av förordnandet. I det sammanhanget anser kammarrätten att de intressen och synpunkter som samfällighetsföreningens medlemmar, dvs. berörda fastighetsägare, har beträffande markens användning får beaktas inom ramen för detaljplaneärendet.

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

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

4.3 Registrering

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

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

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

Det finns flera orsaker till att registret inte är ajourhållet. Vid övergången till det ADB-baserade fastighetsregistret på 1980-talet överfördes de anteckningar som tidigare fanns i fastighetsboken till det som nu är fastighetsregistrets allmänna del. De oklarheter som fanns hanterades då enligt principen ”hellre en anteckning för mycket än en för lite”. Bland annat registrerades ett förordnande som en ”fråga väckt om förordnande” eftersom det vid tiden för överföringen inte fanns något krav på att registrera själva förordnandet. Eftersom det inte behövdes någon karta för att registrering skulle ske hos inskrivningsmyndigheterna var det dessutom vanligt att anteckningen hade flutit ut i avstyckningar trots att de nya fastigheterna inte var berörda. Även dessa fastigheter kom därmed att belastas av anteckningen i fastighetsregistret.

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

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

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

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

5.1 Behovet av lagändring

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

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

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

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

I fall 2 (Säbytorp) fanns det inte någon gemensamhetsanläggning som hade servitutsrätt till de allmänna platserna. I stället förvaltades dessa av en ekonomisk förening som menade att man hade en muntlig nyttjanderätt till området. Denna nyttjanderätt hade omnämnts i ett exploateringsavtal som tecknades när området exploaterades på 1960-talet. Regeringen hänvisade i sitt beslut att inte godta den nya planen till att området belastades av ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen och till vad Lantmäteriverket hade anfört.

Lantmäteriverket fäste dock i sitt yttrande ingen vikt vid exploatörsförordnandet som sådant utan menade att möjligheterna att genomföra planen var oklara på grund av att den i och för sig osäkra nyttjanderätten inte hade beaktats i planärendet. Enligt verkets bedömning skulle det krävas en överenskommelse med nyttjanderättshavarna för att planen skulle kunna genomföras.

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

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

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

I fallen 7–11 från 2006–2009 tillkommer i beslutsskäl att det inte har gjorts någon prövning av förutsättningarna för att ändra förordnandet. Vidare talar regeringen i dessa fall inte om fastighetsägarnas rättigheter som delägare i en gemensamhetsanläggning utan mer allmänt om ”de rättigheter som fastighetsägarna i området har”.

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

Vi kan alltså av denna femtonåriga utveckling konstatera att ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen alltmer har kommit att betraktas som en ännu gällande rätt till allmänna platser som gäller till förmån för fastighetsägarna mer allmänt inom planområdet och som dessutom är en så stark rättighet att

den i sig kan påverka intresseavvägningen vid en planändring. Enligt Lantmäteriets mening kan det ifrågasättas om avsikten med ett förordnande enligt 113 § byggnadslagen ens från början var att en rättighet skulle uppstå redan i och med själva beslutet om ett förordnande. Det finns det som talar för att förordnandet enbart bör ses som en skyldighet för markägaren att avstå marken utan ersättning när den behöver tas i anspråk av den tilltänkte huvudmannen. Användandet av uttrycket nyttjanderätt i 115 § byggnadslagen innebär dock en oklarhet i det avseendet.

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

Behovet av och skyddet för allmänna platser tillgodoses redan genom detaljplanen som sådan och de grundläggande avvägningsreglerna i PBL samt av den genomförandelagstiftning som finns i form av bl.a. anläggningslagen. Möjligheten att förordna om avstående av mark *utan ersättning* har alltså inget med tryggad tillgång till allmänna platser att göra och de allmänna platsernas betydelse eller värde för de boende berörs inte med ett enda ord i förarbetena.

Det skulle dessutom vara märkligt om ett sådant särskilt värde skulle tillskrivas just de allmänna platser som händelsevis exploateras av en större exploatör och dessutom uppfyller kriterierna för avstående utan ersättning, medan alla övriga allmänna platser skulle behandlas på ett mer lättvindigt sätt. Till kategorin övriga allmänna platser hör då även de fall där förutsättningar i och för sig fanns för ett förordnande men där frågan i stället löstes genom ett exploateringsavtal. Som framgår av avsnitt 3.1 ska den mark för vilken ett förordnande ska gälla avgränsas enbart med hänsyn till *exploatörens nytta* av exploateringen och *värdet* av marken i dess *tidigare* användning. Lite tillspetsat skulle man snarast kunna säga att ju sämre och därmed lägre värderad mark det handlar om, desto större är förutsättningarna för att kunna belasta den med ett beslut om avstående eller upplåtelse utan ersättning.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 3.1 är bakgrunden till bestämmelserna av rent ekonomisk och praktisk natur och syftet i det fallet att kommunen är huvudman är att på ett enklare och snabbare sätt än via gatukostnadsavgifter täcka kommunens kostnader för de allmänna platserna. Exploatören åläggs alltså, med hänvisning till dennes stora ekonomiska vinning av en detaljplan, att *förskottera* de kostnader som krävs för ett plangenomförande. Regleringen ligger även till grund för vad kommunen kan kräva av en fastighetsägare i ett exploateringsavtal. Exploatören får sedan i sin tur ta ut

de kostnader som ett förordnande (eller ett exploateringsavtal) innebär via försäljningen av de vid exploateringen bildade bebyggelsefastigheterna. I fallet att kommunen inte är huvudman har det på motsvarande sätt bedömts skäligt att kräva att en större exploatör primärt svarar för att bekosta de allmänna platserna, för att sedan föra över dessa kostnader på fastighetsägarna vid försäljningen av de nya tomterna.

Skyldigheten att upplåta mark utan ersättning är således de facto uppfylld den dag som marken tas i anspråk av huvudmannen. Därefter har skyldigheten och beslutet eller förordnandet rent praktiskt spelat ut sin roll. Av formella skäl har det dock inte bedömts vara möjligt att avregistrera genomförda beslut och förordnanden, jämför avsnitt 4.3.

När det gäller bestämmelsen i 6 kap. 5 § tredje stycket om utbyte av mark vid en planändring är det vidare, som framgår av avsnitt 3.1, tydligt att den restriktivitet som finns i den bestämmelsen är ett skydd för *exploatören* och inte mot en obestämd krets av "rättighetshavare". "Ägaren" i bestämmelsen är alltså den som äger den allmänna platsen. Bestämmelsen har därmed enligt vår mening praktisk betydelse främst i det fall att planen ändras *innan* marken har tagits i anspråk av huvudmannen. För att en ändring ska få ske måste då beaktas att ägaren, dvs. *exploatören*, inte betungas oskäligt – t.ex. genom att ytterligare mark måste avstås utan ersättning utan att nyttan av planen samtidigt ökar. Därför har bestämmelsen utformats som en utbytesbestämmelse.

Den intresseavvägning som ska göras i ett planärende bör alltså enligt Lantmäteriets mening ske på samma sätt oberoende av om det finns ett äldre förordnande enligt 113 § byggnadslagen eller 6 kap. 19 § i 1987 års PBL. Vid bedömningen ska givetvis vägas in det förhållandet att en exploatering av ett grönområde normalt innebär en försämring för de kringboende. Om det dessutom finns ett sakrättsligt anspråk på marken, t.ex. i form av ett servitut enligt anläggningslagen, stärks rättighetshavarnas intressen ytterligare något i förhållande till exploateringsintresset. Det kan dock inte ha varit lagstiftarens mening att *exploatörsförordnanden* skulle inkräkta på det kommunala planmonopolet och inte heller att PBL:s bestämmelser om genomförandetid m.m. skulle sättas ur spel.

Även om det alltså enligt vår mening är tydligt att den ursprungliga avsikten med *exploatörsbestämmelserna* var av rent ekonomisk och övergående natur går det inte att bortse från att lagens ordalydelse kan ge upphov till oklarheter – vilket inte minst visas av de fall som redovisas i avsnitt 4.1–2. Lagen är uppenbarligen otydlig när det gäller frågan om en rättighet uppstår redan genom beslutet om att upplåta mark utan ersättning eller först när marken sedermera upplåts för en gemensamhetsanläggning. Vidare saknas tydliga bestämmelser om hur ett beslut ska ändras eller upphävas.

Den ordning som har ansetts gälla för ett förordnande när kommunen är huvudman, dvs. att äganderätten övergår i och med förordnandet men att

tillträdet regleras separat, stämmer inte heller särskilt bra med den idag gällande ordningen vid fastighetsöverlåtelse.⁸ En renodling bör därför göras så att exploatörsbestämmelserna endast reglerar det som ska avvika i förhållande till gängse bestämmelser om markåtkomst och ersättning vid plangenomförande.

Lantmäteriet anser sammanfattningsvis att lagen bör ändras så att syftet med exploatörsbestämmelserna tydliggörs. Bestämmelserna i PBL bör endast avse den ekonomiska frågan, dvs. att någon ersättning inte ska betalas för mark eller utrymme i vissa fall. Förvärvs- och rättighetsfrågorna bör inte regleras särskilt för exploatörsfallen utan i stället bör de gängse förvärvsformerna för allmän plats tillämpas. Det bör även införas tydliga bestämmelser om när ett förordnande upphör att gälla.

Däremot bedömer vi det inte som nödvändigt att föreslå några större ändringar i de regler som ger de grundläggande förutsättningarna för att besluta om att mark eller annat utrymme ska upplåtas eller avstås utan ersättning. De grundläggande motiven bakom exploatörsbestämmelserna anser vi alltså vara bärande även idag.

5.2 Förutsättningarna för ett beslut

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

Skälen för förslaget:

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

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

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

Därutöver sägs i både 3 och 4 §§ att marken behöver upplåtas eller avstås endast om den behövs för en ”ändamålsenlig användning av området”. Detta villkor, som har funnits med ända sedan byggnadslagen, är i och för sig rimligt, men det är enligt vår mening otydligt i lagen när och hur denna bedömning ska göras. Som lagtexten är utformad skulle regleringen kunna uppfattas som att detta är en särskild prövning som ska göras vid sidan av såväl bedömningen i planärendet som länsstyrelsens bedömning och beslut enligt 6 kap. 5 §. När prövningen i så fall ska göras är oklart.

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

5.3 Innebörden av ett beslut

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

Skälen för förslaget:

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

Enligt vår mening saknas det anledning att ett beslut om att upplåta eller överlåta mark utan ersättning även ska innebära en rättighetsupplåtelse eller en äganderättsövergång. Förenklings- och tydlighetsskäl talar starkt för att bestämmelserna i PBL renodlas till att endast avse ersättningsfrågan, dvs. att någon ersättning inte ska betalas för mark eller utrymmen i vissa fall. I övrigt kan de bestämmelser tillämpas som gäller för åtkomst av mark för allmän plats i allmänhet. För detta finns redan ett heltäckande regelverk som tillämpas i de normalfall där marken eller utrymmet i fråga ska ersättas enligt gängse ersättningsregler. När kommunen är huvudman sker markåtkomsten normalt genom fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen och när kommunen inte är huvudman är det normala att en upplåtelse görs

för en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen. Inlösen kan även ske enligt PBL på såväl huvudmannens som den berörde fastighetsägarens initiativ. Givetvis kan mark även förvärfvas genom köp eller upplåtelse enligt jordabalken.

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

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

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

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

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

När *kommunen inte är huvudman* för en allmän plats får det som tidigare har berörts anses vara oklart om gällande rätt ska ses som att ett exploatörsbe-

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

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

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

5.4 Förhållandet till rättigheter

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

Skälen för förslaget:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I 6 kap. 10 § finns bestämmelser om att exploatören är skyldig att se till att marken överläts fri från inteckningar och andra särskilda rätter. Om så inte sker ska exploatören ersätta kommunen för den skada som uppstår. Mot den bakgrunden skulle det kunna ifrågasättas om det behövs några bestämmelser

för överlåtelsefallet i 6 kap. 12 §. Utan de sistnämnda bestämmelserna finns det emellertid ingen grund för lantmäterimyndigheten att vid en fastighetsreglering besluta om att ingen ersättning ska betalas av kommunen för den konkurrerande rättighet som upphör. Även om kommunen enligt 6 kap. 10 § i slutänden ska kompenseras för eventuell ersättning är det enligt vår mening lämpligare att frågan slutgiltigt klaras av redan vid lantmäteriförrättningen.

5.5 Giltighetstiden för ett beslut

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

Skälen för förslaget:

Begränsad giltighetstid

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

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

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

När *kommunen inte är huvudman* för en allmän plats innebär ett förordnande enligt vårt förslag i avsnitt 5.3 en förpliktelse för exploitören att upplåta

marken utan ersättning till huvudmannen. I ett normalfall genomförs detta vid en förrättning enligt anläggningslagen, vid vilken marken upplåts till förmån för en gemensamhetsanläggning. Beslutet har då spelat ut sin roll i och med att beslutet enligt anläggningslagen vinner laga kraft.

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

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

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

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

Pågående förrättning eller mål om inlösen

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

Om planen ändras eller upphävs

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

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

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

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

Vid en planändring *efter* genomförandetidens utgång ska en ny genomförandetid bestämmas om planändringen innebär att en ”exploateringsförmån” – i första hand en ny byggrätt – tillskapas. Det saknas dock anledning att detta ska påverka förordnandet om avstående av mark utan ersättning. Möjligheten att återropa förordnandet bör alltså slutgiltigt upphöra i och med att den ursprungliga genomförandetiden löper ut.

5.6 Äldre förordnanden

Lantmäteriets förslag: Exploatörsförordnanden enligt byggnadslagen bör upphöra att gälla ett år efter det att lagändringen träder i kraft. Förordnanden enligt 1987 års plan- och bygglag bör gälla som beslut enligt den nya plan- och bygglagen. För sådana beslut bör gälla samma regler för när beslutet upphör att gälla som för beslut enligt den nya lagen. Den återstående giltighetstiden bör dock minst uppgå till ett år.

Skälen för förslaget:

Om den ordning som vi har föreslagit genomförs kommer de beslut som i framtiden riktas mot exploatörer om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark eller annat utrymme att upphöra att gälla senast när genomförandeti-

den för detaljplanen går ut. Frågan är då hur man ska se på den stora mängd beslut och förordnanden som gäller med stöd av äldre bestämmelser.

Förordnanden enligt byggnadslagen

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

Det finns dock fortfarande fall där någon huvudman i PBL:s mening inte har tagit över ansvaret för de allmänna platserna och där ett beslut om att utan ersättning avstå eller upplåta mark skulle kunna ha fortsatt betydelse. Detta gäller såväl inom planområden där kommunen är huvudman som planområden med enskilt huvudmannaskap. Eftersom det nu har gått ca 25 år sedan byggnadslagen upphävdes är det inte rimligt med någon längre ytterligare övergångsperiod. Det bör vara tillräckligt att berörda parter ges en kortare tidsfrist för att genomföra detaljplanen, lämpligen ett år, varefter förordnandena upphör att gälla. Detaljplanen kan givetvis genomföras även efter det att förordnandet har upphört. Skillnaden blir att ersättning då ska betalas enligt expropriationslagens regler för den mark som tas i anspråk.

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

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

Förordnanden enligt 1987 års plan- och bygglag

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

⁹ Se 5 kap. 8 § fastighetsbildningslagen.

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

Beslut enligt den gällande plan- och bygglagen

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

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

Pågående förrättning eller mål om inlösen

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

6 Registrering

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

Skälen för förslaget:

Som vi redan har konstaterat i avsnitt 4.3 behöver fastighetsregistret rensas från det stora antalet beslut och förordnanden som enligt vår tolkning inte längre i praktiken är aktuella ens enligt gällande rätt. De förslag till ändringar som vi föreslår i PBL, dvs. att besluten ska vara tidsbegränsade, kommer att ha direkt effekt även på fastighetsregistret. Om ett beslut inte längre gäller, ska det givetvis avregistreras.

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

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

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

Samma regler gäller än idag enligt 6 kap. 6 och 7 §§ PBL. Någon analys av behovet eller lämpligheten av denna reglering gjordes vare sig i förarbetena till 1987 års PBL eller till den nu gällande PBL utan bestämmelserna överfördes i sak oförändrade (se prop. 1985/86:1 s 653 och prop. 2009/10:170 s. 453). Enligt Lantmäteriets mening saknas det anledning att nu ifrågasätta den delen av det gällande systemet. Det förefaller högst rimligt, med hänsyn till syftet med ett exploatörsbeslut, att de värdemässiga förhållandena och markinnehavet knyts till den dag som frågan om ett beslut väcks. Detta in-

nebär att ett potentiellt krav på upplåtelse eller överlåtelse utan ersättning ska följa marken även om den överlåts till någon annan innan frågan avgörs.

Vår bedömning är alltså att registrering även fortsättningsvis bör ske så snart en fråga om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark väcks hos länsstyrelsen. Detta föranleder ingen lagändring. Bestämmelserna i förordningen om fastighetsregister bör dock ändras så att de korresponderar mot vokabulären i lagen. I stället för ”utredning om” ett exploatörsbeslut bör alltså uttrycket ”fråga väckts” användas, vilket för övrigt överensstämmer med hur registreringsenheten rent faktiskt benämns i registret enligt Lantmäteriets föreskrifter, se bilaga 2.

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

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

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

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

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

Vår samlade bedömning är ändå att övervägande skäl talar för att även själva beslutet om att utan ersättning upplåta eller överlåta mark ska antecknas i fastighetsregistret. Förtroendet för fastighetsregistret bygger på att det är

aktuellt och pålitligt. Det är därför enligt vår mening värt det extra besväret att registrera såväl när en fråga väcks som när ett beslut sedermera meddelas.

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

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

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

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

7 Anläggningslagen

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

Skälen för förslaget:

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

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

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

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

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

ärendet finns ett två gånger remissbehandlat och genomarbetat förslag i den berörda ersättningsfrågan som enligt vår mening snarast bör genomföras.

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

8 Författningskommentar

8.1 Plan- och bygglagen

6 kap. 3 §

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

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

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

6 kap. 4 §

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

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

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

6 kap. 5 §

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

Länsstyrelsen får besluta att ägaren utan ersättning ska upplåta eller *överlåta* marken eller utrymmet endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

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

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

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

6 kap. 5 a §

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

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

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

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

Paragrafen är ny och har motiverats i avsnitt 5.5.

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

Enligt *punkt 2* upphör förordnandet också att gälla om detaljplanen ändras eller upphävs under genomförandetiden. Det saknar betydelse om det är en liten eller en stor ändring eller om endast en del av planen upphävs. Varje beslut om ändring eller upphävande har alltså till följd att förordnandet i sin helhet upphör. Om det finns behov av ett förordnande även i den ändrade detaljplanen får ett nytt beslut tas i anslutning till det nya planbeslutet.

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

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

6 kap. 5 b §

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

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

Paragrafen är ny och har motiverats i avsnitt 5.5.

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

Beträffande *punkterna 2 och 3*, se kommentaren till 6 kap. 5 a §. Om en förrättning enligt fastighetsbildningslagen eller ett mål om inlösen enligt 6 kap. 13 § eller 14 kap. 14 § pågår när planens genomförandetid går ut, förlängs beslutets giltighetstid till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

6 kap. 6 §

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

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

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

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

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

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

6 kap. 8 §

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

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

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

6 kap. 9 §

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

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

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

Ändringarna har behandlats i avsnitt 5.3.

6 kap. 10 §

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

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

6 kap. 12 §

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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

Övergångsbestämmelserna, som har motiverats i avsnitt 5.6, innebär att förordnanden enligt byggnadslagen ska gälla som skyldigheter att upplåta eller överlåta mark utan ersättning enligt 6 kap. 3 eller 4 § i ett år från och med lagens ikraftträdande. Därefter upphör de att gälla. Om en förrättning enligt anläggningslagen eller ett mål om inlösen enligt PBL pågår när ett år har gått efter lagens ikraftträdande, förlängs dock skyldigheten till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

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

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

8.2 Förordningen om fastighetsregister

26 §

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

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

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

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

27 §

Under planer m.m. ska redovisas

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

28 §

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

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

2. fornlämningsnummer för fast fornlämning,

3. län och registerområde,

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

5. datum för beslut,

6. datum då tidsbegränsad bestämmelse upphör att gälla,

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

8. datum då en regionplan upphör att gälla,

9. sådan detaljplan som berör en fastighetsplan,

10. sådan fastighetsplan som berör en detaljplan,

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

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

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

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

15. koordinater för fast fornlämning.

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

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

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

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

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

29 §

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

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

Bilaga 1: Överklagade detaljplaner med koppling till förordnanden enligt 113 § byggnadslagen

I nedanstående tabell återfinns en sammanställning över de regeringsärenden avseende överklagade detaljplaner där regeringen, med eller utan yttrandet från Boverket och Lantmäteriet, har berört frågan om hur tidigare meddelande förordnanden enligt 113 § byggnadslagen ska beaktas.

Sammanställningen gör inte anspråk på att vara fullständig. Den har tillkommit med benäget bistånd från Regeringskansliet som har tillhandahållit flertalet av ärendena. Listan har sedan kompletterats med ytterligare några fall som av olika skäl har varit kända för Lantmäteriet.

<i>Nr</i>	<i>Datum</i>	<i>Ärende nr</i>	<i>Överklagande i fråga om detaljplan för...</i>
1	1995-05-24	M93/3530/9	... delar av fastigheterna Kroks 1:92 och 1:119, Tofta, Gotlands kommun.
2	1998-02-12	In96/1027/PL	... Säbytorp, Kils kommun.
3	2002-03-27	M1999/474/Hs/P	... Kroks 1:92 och 1:119 i Tofta, Gotlands kommun.
4	2004-04-15	M2001/3226/F/P	... delar av Ljunghusen 13:94, 13:187, 14:60 m.m. – områden vid Västra och Östra Örnvägen och Tennisvägen, Vellinge kommun.
5	2004-05-19	M2002/1336/F/P	... del av Medvik 1:3, Strömstads kommun.
6	2005-09-29	M2004/1149/F/P	... Ellös, Huseby 1: 13, Orusts kommun.
7	2006-02-09	M2004/3316/F/P	... del av Brannebol 1:1 m.fl., Svärta, Nyköpings kommun.
8	2006-05-04	M2005/2000/F/P	... fast. Spillersboda 1:116 i Frötuna församling, Norrtälje kommun.
9	2006-09-07	M2006/1936/F/P	... del av Uleberg 2:212 m.fl., Kvarnmyrsberget, Sotenäs kommun.
10	2007-03-08	M2005/6367/F/P	... del av Kebal 1:113, 2:96, Strömstads kommun.
11	2009-06-11	M2008/271/F/P	... Svinningen tomtområde i Svinninge, Österåkers kommun.
12	2010-09-09	M2009/734/F/P	... del av Hönö omfattande Hönö 1:63, del av, Öckerö kommun.
13	2010-10-14	M2009/4921/F/P	... Tjuvkil 1:17 m.fl., Matskärsområdet Lycke, Kungälv kommun.

Bilaga 2: Utdrag ur Lantmäteriets föreskrifter (LMVFS 2000:2) om hur fastighetsregistrets allmänna del skall föras

Redovisning av planer m m

Till 26 §

Redovisningsenhet

Plan, bestämmelse, beslut eller utredning delas upp om den berör flera lantmäterimyndigheter. Varje lantmäterimyndighet redovisar den del av planen, bestämmelsen, beslutet eller utredningen som ligger inom myndighetens område som en redovisningsenhet.

Följande beslut skall inte utgöra särskild redovisningsenhet i allmänna delen utan skall föras in med en anmärkning på den ursprungliga redovisningsenheten.

Beslut som endast innebär att

1. plan, bestämmelse eller beslut upphävs helt eller upphävs inom visst område
2. översiktsplan ändras. Undantag: om lantmäterimyndigheten får nya kompletta handlingar och kartor till planen skall denna registreras som ny enhet och den gamla planen avregistreras
3. genomförandetiden förlängs eller förnyas för detaljplan
4. bestämmelse ändras. Avser inte bestämmelse i plan
5. giltighetstiden för tidsbegränsad bestämmelse eller bearbetningskoncession förlängs
6. mark anvisas i anslutning till bearbetningskoncession
7. lagskyddet för fast fornlämning upphävs.

Till 27 §

Uppgifter som redovisas om planer m m

Följande bestämmelser redovisas i allmänna delen:

1. Miljöbalken (1998:808)
 - 7:2 nationalpark
 - 7:4 naturreservat
 - 7:9 kulturresevat
 - 7:10 naturminne

7:11 biotopskydd
7:12 djurskyddsområde, växtskyddsområde
7:13 strandskydd
7:21 yt- och grundvattenskydd
7:24 interimistiskt förbud
7:27 Natura 2000-område
9:6 täktillstånd
10:10 miljöriskområde
11:20 underhållsskyldighet
12:6 samrådsområde
26:11 stängselgenombrott m.m.

2. Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
40 § p 5 skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter
3. Väglagen (1971:948)
18 § arbetsplan (till dess väg byggts eller beslut om fastställelse förfallit)
47 § nybyggnadsförbud i de fall länsstyrelsen föreskrivit att avståndet från vägområdet skall vara mer än 12 meter
4. Lagen (1998: 950) om kulturminnen m m
2:2 avgränsning av område för fast fornlämning
2:9 område för vilket meddelats särskilda skyddsföreskrifter
2:23 tidsbegränsad föreskrift
3:1 byggnad som förklarats för byggnadsminne
3:4 fråga väckt om byggnadsminne
3:6 förordnande om anmälningsplikt
Om länsstyrelsen meddelat förbud enligt 3 kap 5 § lagen om kulturminnen redovisas detta som en anmärkning på den enhet som redovisar att fråga väckts om att byggnaden skall förklaras för byggnadsminne.
5. Plan- och bygglagen (1987:10)
6:19 fråga väckt om förordnande
6. Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg
2:1 järnvägsplan
7. Bestämmelser enligt minerallagen (1991:45)

1:4 bearbetningskoncession

8. Bestämmelser enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

1 § bearbetningskoncession

Redovisning skall även ske av motsvarande bestämmelser enligt äldre författning.

Till 28 §

Särskilda anmärkningar

1. Förordnande enligt 6:19 plan- och bygglagen skall redovisas som en särskild anmärkning på planen.

2. Om redovisningsenhet berör flera lantmäterimyndigheter skall hänvisning ske till övriga lantmäterimyndigheters aktbeteckningar.

3. Om det i detaljplan eller områdesbestämmelse finns bestämmelse om att exploateringssamverkan får ske inom visst område skall detta redovisas som en anmärkning.

4. Om länsstyrelsen enligt 3:5 lagen om kulturminnen m.m. meddelat förbud mot åtgärder som kan minska eller förstöra en byggnads kulturhistoriska värde skall detta redovisas som en anmärkning. Anmärkningen redovisas på den enhet som registrerats med anledning av att fråga väckts om att byggnaden skall förklaras för byggnadsminne.

5. På redovisningsenhet som innehåller

- avgränsning enligt 2:2 lagen om kulturminnen m.m.

- skyddsföreskrifter enligt 2:9 samma lag eller

- skyddsföreskrifter enligt 2:23 samma lag

skall en anmärkning redovisas om vilken fast fornlämning som berörs. Den fasta fornlämningens fornlämningsnummer skall anges. Anmärkningen skall kopplas till berörda fastigheter och därmed redovisas i allmänna delen. När avgränsning enligt 2:2, skyddsföreskrifter enligt 2:9 eller 2:23 registrerats skall en anmärkning om avgränsning/skyddsföreskrift redovisas på berörd fast fornlämning.

Bilaga 3: Utdrag ur Bexelius m.fl. Byggnadslagstiftningen

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

70–73 §§ (s. 245–254) samt 113–115 §§ (s. 294–301)¹⁰

Särskilda bestämmelser om marks avstående och iordningställande i vissa fall

70 §

Lägges stadsplan över område i en ägares hand, må Konungen på ansökan av staden vid planens fastställande förordna, att mark som för områdets ändamålsenliga användning erfordras till gata eller annan allmän plats eller till allmän byggnad skall utan ersättning tillfalla staden, i den mån det med hänsyn till den nytta ägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter prövas skäligt. Den mark som förordnandet avser skall angivas till läge och gränser. Marken skall avträdas, när staden behöver taga den i anspråk för avsett ändamål.

När fråga väckts om tillämpning av vad i första stycket sägs, skall byggnadsnämnden göra anmälan därom hos inskrivningsdomaren, som har att så snart ske kan å inskrivningsdag göra anteckning i fastighets- eller inteckningsboken om vad sålunda förekommit; och vare överlåtelse av mark som äger rum efter det sådan anmälan inkommit ej hinder för förordnande om markens avstående till staden.

Vid fastställande av ändring av stadsplan äger Konungen på ansökan av staden, om synnerliga skäl äro därtill, förordna att mark som avstått enligt första stycket skall utbytas mot annan mark, såvitt det kan ske utan förfång för ägaren.

Första stycket. Enligt de i 56–69 och 155 §§ givna reglerna rörande skyldighet för markägare att bidra till stads kostnad för gata åligger bidrags-skyldigheten med vissa angivna undantag ägare av rättsligen bestående tomt. Bidragsskyldigheten kan alltså i regel utkrävas först sedan tomtindelning ägt rum. Det är emellertid av vikt, att ersättningsskyldigheten kan bestämmas på ett så tidigt stadium som möjligt. Uttagas kostnaderna först sedan marken blivit sönderstyckad i byggnadstomter och dessa skola bebyggas, framstår ofta nog för ägarna av dylika byggnadstomter stadens krav på bidrag till kostnaderna för gatemarks förvärvande och iordningställande såsom obilligt, enär vid bestämmande av priset för byggnadstomterna vid dessas förvärvande från den ursprunglige markexploatören alltför liten hänsyn av köparna fästs vid den framtida skyldigheten att bidra till gatemarks förvärvande och iordningställande. Till grund för prisberäkningen har icke sällan lagts priset å tomter inom annan stadsdel med lika gynnsamt läge, fastän i denna stadsdel gatunätet redan blivit utlagt. Därtill kommer att, då staden ofta nödgas under avsevärd tid förränta det för gatemarks förvärvande och iordningställande nedlagda kapitalet, staden därigenom i ekono-

¹⁰ Den lagtext som redovisas är den som redovisas i boken. Vissa anpassningar till förändringar i omvärlden gjordes under åren 1970-1987, dock inga ändringar i sak förutom att 72 § upphävdes i anslutning till att nya bestämmelser om gatukostnadsersättning infördes genom SFS 1981:872.

miskt avseende kan bli ganska betungad. Med hänsyn härtill har genom förevarande lagrum öppnats möjlighet att under angivna förutsättningar ålägga markägare att i viss utsträckning utan ersättning avstå mark för stadsplanens genomförande. Bestämmelserna kunna sägas innebära, att på markexploatör läggas skyldigheter att bidra till stads gatukostnad, vilka enligt vanliga regler vila på ägarna av färdigbildade tomter.

Första förutsättning för tillämpning av bestämmelserna i detta stycke är att stadsplan lägges över *område i en ägares hand*. Det torde vara tydligt, att med "område" icke nödvändigtvis avses en självständig fastighet; området kan bestå av såväl del av fastighet som flera fastigheter. Såsom av förarbetena till SPL framgår, böra bestämmelserna ej heller tolkas så, att hela det område, vars planläggning är i fråga, skall med nödvändighet vara i en enda ägares hand. Givetvis kan stadsplanen sträcka sig över åtskillig annan mark. Uttrycket "i en ägares hand" innefattar jämväl det fall, att flera personer äga ideella andelar i visst område. Huru stort ett område bör vara för att kunna omfattas av förordnande, varom här är fråga, framgår ej av lagen (jfr dock 165 § första stycket). Lagstiftaren har emellertid i första hand tagit sikte på markexploatör. Enligt vanligt språkbruk torde härmed förstås en sådan markägare, som har möjlighet att försälja ett flertal tomter. Smärre områden torde fördensskull i allmänhet icke uppfylla villkoren för bestämmelsernas tillämpning. Hinder möter icke att tillämpa stadgandet beträffande flera områden inom samma stadsplan, vilka vart och ett är i en ägares hand, blott övriga förutsättningar äro för handen. – Förordnande enligt förevarande paragraf kan icke omfatta mark, som tidigare lagts under stadsplan efter BL:s ikraftträdande. (KM:s beslut d. 21 dec. 1951, Örebro.) Jfr 165 § BL.

Förordnande enligt denna paragraf meddelas endast i den mån det med hänsyn till den *nytta ägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter prövas skäligt*. Härav torde framgå att förordnande icke bör meddelas, där ej området med hänsyn till storlek, läge och beskaffenhet lämpar sig för exploatering eller där sådan ej kan antagas komma till stånd inom rimlig tid. Vid bedömande härav torde viss betydelse kunna tilläggas det förhållandet, att ägaren själv påkallat stadsplans upprättande över området. Hänsyn bör emellertid ej enbart fästas vid storleken av de markområden, som äro i olika ägares hand, utan även till dessa områdens form och beskaffenhet i övrigt. Är ett områdes form långsträckt eller gå dess gränser i stora bukter och krökningar, låter sig den princip, varå stadgandet vilar, ofta ej praktiskt sett genomföras, fastän så kunnat ske beträffande markområden med mindre ytvidd. Understundom kan ock områdets beskaffenhet i övrigt göra, att det framstår såsom mindre lämpligt att låta stadgandet komma till tillämpning. Området kan t.ex. vara bergbundet eller vattendränkt. Huruvida lagrummet är tillämpligt på visst område, beror sålunda av flera omständigheter. Att i lagen närmare än som skett angiva vilka områden som avses, har icke varit möjligt.

Under, nu angivna förutsättningar kan KM på ansökan av staden förordna, att mark som för områdets ändamålsenliga användning erfordras till gata eller annan allmän plats eller till allmän byggnad skall utan ersättning tillfalla staden. I 52 § SPL stadgades att behovet av gator och allmänna platser främst skulle tillgodoses. Stadgandet har icke bibehållits i BL. Markägarens skyldighet att avstå mark begränsas ju av den nytta han får av planen, och staden har ju skyldighet att upplåta erforderliga gator. Det finnes därför knappast något skäl att föreskriva, att behovet av gator och allmänna platser först skall tillgodoses. Men det ligger i sakens natur, att stadgandet främst kommer att tillämpas för att tillgodose nämnda behov. Av lagtexten framgår, att den mark, som avstås, skall vara erforderlig för områdets ändamålsenliga användande. Härav lär följande, att det icke bör bli fråga om marks avstående till andra för samhällets behövliga byggnader än sådana, som kunna erfordras med anledning av bebyggelsen av ifrågavarande område, exempelvis skolhus. På samma grund skulle det emellertid kunna göras gällande, att såvitt angår gator med större genomgående trafik, mark icke borde avstås till gatornas hela bredd. Av praktiska skäl synes dock i dylikt fall böra – och även, utan hinder av ordalydelse, kunna – ske en avräkning, i det att mark till sådana gator avstås helt och hållet mot det att exploatören på annat håll vinner motsvarande lättnad. Markägaren kan sålunda icke utan vidare åläggas att avgiftsfritt avstå all mark som erfordras för större genomfartsleder. Hans skyldighet i förevarande hänseende gäller i princip alltså endast den mark, som erfordras för ett ändamålsenligt användande av just det område varom fråga är.

Det har uttalats farhågor för att ett samhälle, som fått mark för allmänt ändamål överlåten åt sig, sedermera kunde använda marken för vanlig bostadsbebyggelse. En sådan ändrad markdisposition förutsätter emellertid ändring av stadsplanen. Detta förhållande torde innebära tillräcklig garanti mot missbruk.

Enligt SPL kunde markägaren icke förpliktas att avstå mera än 40 % av områdets hela areal. Någon dylik begränsning har icke bibehållits i BL. Erfarenheten visar, att det icke är möjligt att uppställa en viss gräns för markägarens skyldighet att avstå mark utan att antingen staden eller markägarna eller båda dessa parter i viss mån bli lidande därav. Den förutvarande 40-procentgränsen ledde sålunda i vissa fall till att staden icke kunde erhålla all den mark, som rimligen borde tillkomma staden, och i andra fall att markägaren oskäligt belastades. Såsom exempel på att 40-procentregeln kunde medföra obilligt resultat för staden må nämnas det fall, att stadsplanen utformats så att i huvudsak endast den mark, varå byggnader skulle uppföras, upptagits som tomtmark, medan all annan mark gjorts allmän. En dylik plan, som kan leda till att 80 % av marken eller mer avsätts för allmänt bruk, behöver icke vara oförmånligare för markägaren än en plan, där endast

40 % avsättas. Det kan också förhålla sig så, att stora delar av planområdet äro av sådan beskaffenhet att de icke lämpa sig såsom byggnadsmark, vilket medför att de områden, som böra avsättas för allmänt behov, måste bli procentuellt sett relativt stora. Anledning saknas i båda de angivna fallen att, om övriga förutsättningar för tillämpning av lagrummet äro för handen, låta markägaren undgå att avstå all den för allmänt ändamål avsedda marken. I praktiken visade det sig också, att markägarna, trots förefintligheten av 40-procentregeln i 52 § SPL, ej sällan träffade frivilliga avtal med städerna om avstående i samband med stadsplanläggning av väsentligt mer än 40 % av planområdets areal. I andra fall åter var 40-procentregeln närmast ägnad att medföra en alltför stor belastning för markägarna. Vid planläggning för öppet byggnadsätt torde omfattningen av den mark, som erfordras för allmänt behov, ofta understiga 40 %. Därest staden vid förhandlingarna med markägarna krävde avstående av det procenttal mark som SPL högst medgav, kunde följden bli, att markägaren förmåddes att avstå mer mark, än som var skäligt med hänsyn till hans nytta av planen. SPL ansågs i dylikt fall också kunna leda till, att staden blev i viss mån benägen att för allmänt ändamål avsätta större markområden än som strängt taget voro erforderliga.

Över huvud torde det väsentliga för markägaren vara det sätt, på vilket planläggningen sker. Hur den mark, som avses för bebyggelse, utlägges i planen och hur rätten att utnyttja denna mark bestämmes, torde i regel ha långt större ekonomisk betydelse än om något mer eller mindre mark måste avstås utan ersättning. Då det gäller bebyggelsens utformning är stadsplaneförfattaren numera icke bunden av några schematiska regler. Hans handlingsfrihet härutinnan begränsas i sista hand endast av den allmänna regeln, att tillbörlig hänsyn skall tagas både till allmänna och enskilda intressen.

Vid tillämpningen av de nya bestämmelserna bör i enlighet med det förut anförda utgångspunkten vara den, att om ett i en ägares hand befintligt område, som är så stort att det kan anses utgöra en enhet ur plansynpunkt, lägges under stadsplan, all mark, som enligt vedertagna principer för utformningen av en god stadsplan erfordras för området allmänna behov, bör av markägaren avstås utan ersättning. Skulle vissa av de områden, som i stadsplanen avsättas för allmänna ändamål, vara avsedda att betjäna även annan mark än sådan, som tillhör markägaren i fråga, bör dock såsom nyss nämnts hänsyn tagas härtill.

Den omfattning, i vilken mark bör i planen avsättas för allmänt ändamål, beror såsom framgår av det redan anförda väsentligen på stadsplanens beskaffenhet. Är området i fråga avsett att bebyggas med större hyreshus, torde den mark, som bör avsättas för allmänt behov och vilken markägaren därför i regel har att avstå, oftast omfatta mer än 40 % av området hela areal. Inom exempelvis villaområden torde däremot procenttalet mark för allmänt ändamål vanligen vara lägre än 40 %. Över huvud torde berörda pro-

centtal bli högre i samma mån som en ökning sker av exploateringstalet – dvs. antalet kvadratmeter bruttovåningsyta per hektar total markareal. En ökning av procenttalet mark, som markägaren bör avstå, kan också föranklas av att den för allmänt ändamål avsedda marken till väsentlig del består av mark, som icke lämpar sig för bebyggande eller som eljest har ett i förhållande till den för bebyggande avsedda marken osedvanligt lågt värde.

Klart är att tillämpningen av nu angivna regler rörande omfattningen av den mark, som markägaren har att avstå, stundom kan vara förenad med vissa svårigheter. En garanti mot missbruk från städernas sida ligger däri, att prövningen av markägarens skyldighet att avstå mark skall, om frivillig överenskommelse ej träffas, verkställas av KM. Hithörande bestämmelser böra tillämpas med varsamhet.

Det spørsmål, som genom förevarande paragraf regleras, är icke, hur mycket mark, som i en stadsplan lämpligen bör utläggas såsom allmän plats, utan allenast storleken av den mark, som för dylikt ändamål må tagas i anspråk utan ersättning. Uppenbart är att planen bör utformas på mest ändamålsenliga sätt, oberoende av om med tillämpning av nu ifrågavarande bestämmelser staden kan undgå marklösenskyldighet eller icke.

Vid tillämpning av detta lagrum skall tillses, att markägaren ej nödgas tåla större intrång än som är skäligt med hänsyn till den nytta han kan förväntas få av planen. Vid bestämmande av det markområde, ägaren skall utan ersättning avstå, måste därför även andra faktorer än området yttnehåll tillmätas betydelse. Det kan icke alltid vara rättvist, att under i övrigt lika förhållanden en markägare tvingas att exempelvis avstå för byggnadsändamål lämplig mark i samma utsträckning som en annan markägare får avstå mark, som av ekonomiska eller andra skäl icke väl lämpar sig för bebyggelse. Värdet av den mark, som skall avstås, måste jämföras med värdet av den mark, ägaren får behålla för exploatering. Ju värdefullare den förra marken är i jämförelse med den senare dess mindre markareal bör alltså ägaren vara skyldig att lämna ifrån sig utan ersättning. Ett annat exempel på omständigheter, som måste påverka tillämpningen av 70 §, är följande. I första stycket av 71 § har intagits en från 52 § andra stycket SPL hämtad bestämmelse, att den som avstår marken skall frigöra densamma från inteckning eller annan särskild rätt, varav den är besvärad, eller om detta ej kan ske, hålla staden skadeslös. Då förordnande om avstående av mark enligt förevarande paragraf meddelas, är det nödvändigt tillse, att förordnandet icke på grund av berörda stadgande får ekonomiska följder för markägaren, vilka icke stå i skäligt förhållande till hans nytta av planen.

Då i lagrummet talas om hänsynstaganden till ”övriga omständigheter” avses därmed bl.a. att förhindra, att lagrummet tillämpas så, att orättvisa uppkommer markägarna emellan.

Förordnande om marks avstående måste ske vid stadsplanens fastställande. Staden kan alltså icke efter denna tidpunkt göra ansökan om förordnande. Om stadgandet tillämpas även med avseende å mark, som redan ingår i stadsplan, skulle markägaren kunna frånhändas en redan inträdd värdeökning. Enligt 165 § första stycket skall dock övergångsvis förordnande kunna meddelas med avseende å område för vilket stadsplan fastställts före BL:s ikraftträdande.

KM:s förordnande enligt 52 § SPL innebar att äganderätten till marken omedelbart övergick till staden. Stadsplaneutredningen hävdade att denna verkan av förordnandet medförde olägenheter för markägarna och att beslut om avstående av mark därför icke ansetts kunna meddelas, om ej markägaren omedelbart eller inom en nära framtid fick en betydande nytta av stadsplanen. För att vinna en önskvärd större tillämpning av stadgandet föreslog utredningen att beslutet icke skulle medföra att äganderätten till marken omedelbart överginge till staden. Först då markägaren visade sin avsikt att draga nytta av exploateringsmöjligheterna, vilket skedde genom att markägaren begärde tomtindelning, eller staden fick behov av marken för att iordningställa den för avsett ändamål, skulle äganderätten övergå. Emot utredningens förslag erinrades, att det skapade risk för oreda i fastighetsbildningshänseende. Det kan knappast vara ändamålsenligt att, sedan stadsplan fastställts och KM bestämt att vissa områden skola avstås, låta anstå med äganderättens övergång och därigenom möjliggöra, att markägaren kan rättsligen förfoga över marken genom överlåtelser m.m. intill dess den behöver tagas i anspråk. Äganderätten har fördenskull även i den nya lagen ansetts böra övergå i och med KM:s beslut om att marken skall avstås. Någon särskild överlåtelshandling erfordras alltså ej. Fångeshandling för staden blir det K.Br., vari förordnandet innehålles; avstyckning skall ske med ledning av KM:s beslut och lagfart meddelas på grund av detsamma. För att en sådan rättsverkan skall kunna tilläggas förordnandet, måste detsamma – och detta med den tydlighet och fullständighet, som kräves för avstycknings och lagfarts vinnande – utmärka de särskilda markstycken som skola avstås.

Vad nu sagts innebär ej, att marken skall få omedelbart tagas i anspråk av staden. Därmed bör anstå tills staden verkligen behöver den. Marken får sålunda icke tagas i besittning av staden, innan den skall iordningställas för sitt ändamål. Äger en stadsplaneändring rum, enligt vilken mark som skolat utläggas till gata, skall bliva tomtmark, kan staden således ej taga marken i anspråk, även om den avstås till staden och denna följaktligen formellt är ägare till densamma. Markägarens nyttjanderätt kan nämligen icke bringas att upphöra. Jämkning av förordnandet kan emellertid ske enligt tredje stycket. Sker ej jämkning, bör överenskommelse träffas med markägaren före stadsplaneändringen.

Staden bör ej lämpligen avstycka marken, förrän det är aktuellt att taga den i anspråk, när det ej sällan händer att stadsplanen och därmed förordnandet behöver jämkas något. Om en sådan ändring av planen sker och KM:s beslut om marks avstående anpassas därefter, kommer av beslutet att framgå i vad mån de först bestämda gränserna förfallit. Har avstyckning skett måste KM:s beslut föranleda ny förrättning för att rätta fastighetsgränserna.

Om handläggning av fråga om tillämpning av bestämmelserna i förevarande stycke äro närmare bestämmelser meddelade i 26 § BS.

Andra stycket. Ett beslut om marköverlåtelse kan stundom drabba en markägare hårt. Särskilt kan detta vara förhållandet i fråga om en sådan markägare, som efter överlåtelse från den ursprunglige markexploatören förvärvat viss del av exploateringsområdet. Inom denna del kan t.ex. vara beläget ett värdefullt område, som skall avstås för allmän byggnad. Det är därför av största betydelse för en spekulant på fastighet inom exploateringsområdet, att han får kännedom om den skyldighet att avstå mark, som åligger eller kan komma att åläggas honom. Enligt stadsplaneutredningens förslag förut-sattes upplysning i sådant hänseende komma att meddelas den nye ägaren genom den förutvarande ägarens försorg. Detta har dock ej ansetts innebära tillräcklig garanti för att den nye ägaren verkligen får kännedom om det krav på avstående av mark som hotar honom. Även med hänsyn till fastighets-kreditväsendet är det nödvändigt, att detta klargöres. Detta synes kunna ske genom att anteckning om förhållandet göres i fastighets- eller inteckningsboken, vilket i sin tur medför att upplysning i ämnet framgår av gravationsbevis beträffande fastigheten. I detta stycke har därför stadgats, att när fråga väckts om tillämpning av bestämmelserna i paragrafens första stycke, anmälan därom skall göras hos inskrivningsdomaren, vilken har att så snart ske kan å inskrivningsdag göra anteckning om förhållandet i fastighets- eller inteckningsboken. För att fråga skall ha väckts rörande avstående av mark fordras icke att stadsfullmäktige tagit ställning i ärendet. Det är tillräckligt att Bndn upptagit frågan och därvid kommit till den uppfattningen, att framställning i ämnet bör göras från staden till KM. Med hänsyn härtill är det Bndn, icke stadsfullmäktige, som skall göra anmälan till inskrivningsdomaren.

Skulle det, sedan anmälan till inskrivningsdomaren gjorts, visa sig att något beslut om avstående av mark ej kommer till stånd, torde anteckningen i fastighets- eller inteckningsboken böra avföras. Anmälan därom bör göras av Bndn. Begäran om anteckningens avförande kan givetvis också framställas av fastighetsägaren.

Sedan anmälan inkommit till inskrivningsdomaren, utgör överlåtelse av mark som därefter sker ej hinder för förordnande om marks avstående till staden. Markägare kan sålunda, sedan fråga väckts om förordnande enligt

första stycket, icke förhindra förordnande genom att splittra upp sitt markinnehav på flera ägare.

Tredje stycket. Det till lagrådet remitterade förslaget till BL innehöll i tredje stycket av denna paragraf föreskrift att KM, om synnerliga skäl voro därtill, ägde förordna om ändring i beslut enligt första stycket efter vad som prövades skäligt. Principiellt förelåg ej hinder, att ändringen medförde skärpning av markägares förpliktelser. Eftersom förutsättning för ändring skulle vara, att den var skälig, skulle dock sådan skärpning sällan kunna förekomma. Lagrådet förordade, att stadgandet i detta stycke skulle utgå. Till stöd härför anfördes bl. a., att lagen innehölle andra bestämmelser genom vilka syftet med stadgandet kunde i allt väsentligt tillgodoses, och att ett återställande av de ursprungliga förhållandena genom det nya beslutet i regel ej vore möjligt beträffande den mark, som återfördes till markägaren, bl.a. när tidigare inteckningshavare icke återfinge sin säkerhet i denna. Smärre ändringar i stadsplan kunna emellertid lätt påkalla jämkning i de genom förordnandet uppkomna äganderättsförhållandena. En sådan jämkning kan enklast genomföras genom en ändring av själva förordnandet. Den omständigheten att inteckningshavarna icke utan sammanläggning kunna återfå sin säkerhet i den mark, som återställes, behöver ej medföra någon olägenhet. Departementschefen ansåg därför att i samband med fastställelse av ändring av stadsplan möjlighet att jämka det tidigare förordnandet borde finnas. Lagrådet uttalade, att förutsättning för en sådan jämkning i allt fall borde vara, att den mark, som berördes därav, alltjämt vore i den ursprunglige ägarens hand. Det är väl, uttalade departementschefen, uppenbart, att en jämkning i regel icke kan ske, om vad som efter förordnandet återstår av det ursprungliga markinnehavet uppdelats på smärre tomter, som försålts till olika ägare. Hade däremot en dylik uppdelning och försäljning ej ägt rum, behövde den omständigheten att markinnehavet övergått till ny ägare icke utgöra något hinder för en jämkning av förordnandet. Förutsättning härför vore dock, såsom lagrådet jämväl framhållit, att jämkningen kunde ske utan förfång för ägaren. Stadgandet har i enlighet med det anförda fått det innehållet, att KM äger vid fastställande av ändring av stadsplan på ansökan av staden, om synnerliga skäl äro därtill, förordna att mark, som avståtts enligt första stycket, skall utbytas mot annan mark, såvitt det kan ske utan förfång för ägaren.

Beträffande förordnanden, meddelade enligt denna paragraf, jfr Kom.tekn. T. 1949 s. 162.

71 §

Den som fått avstå mark enligt 70 § skall frigöra den från inteckning och annan särskild rätt, som gäller däri. Kan detta icke ske, vare han pliktig att hålla staden skadeslös.

Finnes å marken, då den avträdes, byggnad, stängsel, växande skog, plantering eller annat av beskaffenhet att kunna hänföras till den fasta egendomen, vare staden skyldig att utgiva ersättning därför.

Beträffande tvist om ersättningen skall vad i 65 § stadgas äga motsvarande tillämpning.

Första stycket. Preskriptionstiden för den i detta stycke omförmälda rätten för stad att hållas skadeslös, om marken ej frigöres från inteckning, räknas från dagen för förordnandet.

Andra stycket. Vid tillämpningen av 70 § måste även uppmärksammas det fall, att å marken finnes byggnad, växande skog, stängsel, plantering eller dylikt, som skänker marken särskilt värde. Någon anvisning om hur i sådant fall skulle förfaras fanns ej i SPL. Såsom lagrådet påpekat övergår äganderätten till dessa tillbehör genom KM:s förordnande samtidigt med marken (se prop. 131/1947 s. 383). Det har uttalats olika mening, om särskild ersättning bör utgå för tillbehören. Stadsplaneutredningen ansåg det icke möjligt att låta storleken av det område, markägaren skulle vara skyldig avstå utan ersättning, bli beroende av huruvida och i vilken utsträckning området vore bebyggt. Det ansågs också möta svårighet att avgränsa markägarens ifrågasvarande skyldighet med hänsyn till förefintligheten av annat tillbehör än byggnad. Å andra sidan ansåg utredningen det otillfredsställande, om en markägare tvingades att utan ersättning avstå, förutom marken, även tillbehören till densamma. Utredningen förordade därför införande av möjlighet att lämna markägaren ersättning för tillbehören. Häremot invändes att stad icke borde åläggas ersätta sådant som vid stadsplanens genomförande ej längre kunde bibehållas utan måste borttagas. Den av utredningen förordade ståndpunkten ansågs av statsmakterna äga principiella företräden och medföra den praktiska nyttan, att arealen av den mark som markexploatör skall avstå kan bestämmas utan hänsyn till om å marken eventuellt finnes byggnad, träd, växande gröda eller dylikt. Departementschefen uttalade att värdet av dessa tillbehör till marken ofta minskades därigenom att de bleve onyttiga vid stadsplanens genomförande. Detta borde även påverka lösenbeloppet. Med hänsyn bl. a. härtill borde skyldigheten för staden att betala ersättning för dylika tillbehör icke bli särskilt betungande. Stadsplaneutredningen framhöll att frågan emellertid mången gång kunde ordnas så, att markägaren, innan marken övergick i stadens besittning, borttog vad därå fanns av beskaffenhet att lämpligen kunna sålunda avlägsnas. Lagrådet betonade, att äganderättens omedelbara övergång icke vore oförenlig med en dylik rätt för markägaren. Naturligtvis måste härvid beaktas, att genom markägarens åtgöranden stadsplanens genomförande ej motverkas. Ett skydd mot alltför långtgående ingrepp från markägarens sida finnes i förbudet i 40 § mot schaktning, fyllning, trädfällning och annan därmed jämförlig åtgärd.

Tredje stycket. Som äganderätten till tillbehören övergår till staden i samband med marken, har något särskilt expropriationsförfarande beträffande tillbehören icke behövt anordnas. Enligt ursprungliga lydelsen av tredje stycket, som tillkom på hemställan av lagrådet, skulle ersättning för tillbehören bestämmas av expropriationsnämnd. I samband med 1949 års revision

av expropriationslagstiftningen ha tvister om dylik ersättning överflyttats å expropriationsdomstol. Genom hänvisningen till 65 § BL bli där givna regler om kostnader å mål om gatumarksersättning tillämpliga även i nyssnämnda tvister om ersättning för tillbehör.

72 §

Ägare av tomt inom område, beträffande vilket förordnande enligt 70 § meddelats, vare ej skyldig att utgiva ersättning för gatumark.

Med hänsyn till syftet med förordnande enligt 70 § har ansetts, att ägare av tomt inom område, beträffande vilket sådant förordnande meddelats, ej bör vara skyldig att utgiva ersättning för gatumark. Stadgandet härom i förevarande 72 § gäller oavsett förordnandets innehåll i det särskilda fallet och oavsett om staden fått vidkännas utgifter för förvärv av gatumark.

73 §

I förordnande som avses i 70 § må Konungen, i den mån så prövas skäligt, på stadens begäran föreskriva, att områdets ägare skall vara pliktig att i den ordning Konungen bestämmer bekosta anläggning-av gator samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp inom området.

Enligt 53 § SPL ägde KM i förordnande enligt 52 § SPL (70 § BL) föreskriva, att markexploatören skulle bekosta anläggning av gator och avloppsledningar inom det med förordnandet avsedda området, dock ej utöver vad staden enligt gatukostnadsbestämmelser eljest ägde uttaga av tomtägarna. Sistnämnda begränsning av markexploatörens skyldigheter har ansetts sakna berättigande och har därför icke upptagits i BL. Bestämmelsen, som ursprungligen avsåg endast gator och avloppsledningar, utvidgades i samband med 1955 års lagstiftning om allmänna vatten- och avloppsanläggningar att avse gator samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp.

Förordnande enligt denna paragraf torde kunna meddelas även om staden icke har gatubyggnadskostnadsbestämmelser eller eljest icke äger av markägare uttaga kostnad för gatas iordningställande. KM har rätt att fritt fastställa arealen av den mark som markexploatören skäligen skall avstå. Samma frihet har ansetts böra tillkomma KM att bestämma omfattningen av den skyldighet som bör åvila markexploatören att bidra till kostnaden för gatanläggning.

Närmare föreskrifter om grunderna för bestämmande och gäldande av ersättning enligt denna paragraf ha icke upptagits i lagen utan förutsättas skola meddelas av KM i sammanhang med förordnandet. Det står därvid KM öppet att, om så prövas nödigt, ålägga markägaren att ställa säkerhet för sina förpliktelser enligt denna paragraf.

I förordnande, som med stöd av 73 § BL meddelats om skyldighet för markexploatör att bekosta byggande av gator, har denne jämväl fått sig ålagt att iordningställa vissa lek- och bollplatser till den del dessa enligt 154 § BL voro att anse som gata, i samband varmed KM också meddelade vissa föreskrifter om beräkning av kostnader m.m. (KM:s beslut d. 27 april 1962, Göteborg.) – Se även tidskriften Stadsbyggnad, årg. 1962 nr 5 s. 60.

113 §

Lägges byggnadsplan över område i en ägares hand, må länsstyrelsen vid planens fastställande förordna, att ägaren skall, ändå att 112 § ej är tillämplig, utan ersättning upplåta obebyggd mark, som för områdets ändamålsenliga användning erfordras till väg eller annan allmän plats, i den mån det med hänsyn till den nytta ägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter prövas skäligt. Den mark som förordnandet avser skall angivas till läge och gränser. Marken skall upplåtas, när den behöver tagas i anspråk för avsett ändamål.

Väcker hos kommunens fullmäktige fråga att göra framställning om förordnande som i första stycket sägs, skall byggnadsnämnden göra anmälan därom hos inskrivningsdomaren, som har att så snart ske kan å inskrivningsdag göra anteckning i fastighets- eller inteckningsboken om vad sålunda förekommit; och vare överlåtelse av mark som äger rum efter det sådan anmälan inkommit ej hinder för förordnande om markens upplåtande. Uppkommer fråga om förordnande enligt första stycket hos länsstyrelsen, har denna att fullgöra den nu stadgade anmälningsskyldigheten.

Äro synnerliga skäl därtill, må länsstyrelsen i samband med ändring av byggnadsplan besluta om jämkning i förordnande som avses i första stycket, såvitt det kan ske utan förfång för ägaren.

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

en byggnadsplan. Markägarens skyldighet att bidra till en ändamålsenlig planläggning kan principiellt sett ej vara beroende av huruvida sådan förening bildas.

Den mark, om vars avstående utan ersättning kan förordnas vid utläggande av stadsplan, är sådan som för områdets ändamålsenliga användning erfordras för gata. I fråga om byggnadsplan har skyldigheten för markägare att utan ersättning upplåta mark begränsats till vad som erfordras för vägar och andra allmänna platser. Däremot har markägaren ej ansetts skyldig att utan ersättning upplåta mark för allmän byggnad. En dylik skyldighet skulle, såvitt avser byggnadsplanelagt område, ha inneburit, att den som erhållit nyttjanderätten – staten, kommunen eller menighet – kommit i åtnjutande av en vederlagsfri förmån. Något bärande motiv härför har icke ansetts föreliggande.

Att å andra sidan hinder ej möter mot att i en byggnadsplan mark, oberoende av ägarens medgivande, i erforderlig utsträckning reserveras – utan att fördenskull jämväl få mot ägarens bestridande sedermera nyttjas – ej blott för väg eller annan allmän plats utan även för annat ändamål framgår av 118 §. För en ändamålsenlig planläggning kan det nämligen vara av betydelse, att mark sålunda avsättes i byggnadsplanen för olika ändamål med därav följande förbud mot åtgärder vilka motverka planens genomförande, även om planen i och för sig icke grundar någon rätt att också taga marken i anspråk för ändamålet i fråga. Erinras må att, därest frivillig överenskommelse med markägaren om upplåtelse av marken icke kan träffas, då detta spörsmål blir aktuellt, möjlighet under vissa omständigheter finnes att i vanlig ordning exproprieras marken enligt expropriationslagen.

Ytterligare en avvikelse från vad som gäller om markexploatörs skyldighet att avstå mark inom stadsplaneområde föreligger, då fråga är om byggnadsplan. Enligt andra stycket i 71 § förutsättes, att inom stadsplanelagt område även bebyggd mark kan tagas i anspråk utan ersättning med skyldighet dock för staden att ersätta byggnaden i fråga. Motsvarande skyldighet för landskommun att ersätta byggnad inom byggnadsplaneområde har icke ansetts kunna föreskrivas. I förevarande paragraf har därför såsom förutsättning för dess tillämpning uttryckligen stadgats, att marken skall vara obebyggd. Ej heller kan, såsom i fråga om stadsplanelagd mark, kommunen åläggas att ersätta annat tillbehör till marken än byggnad, såsom växande träd, stängsel och andra anordningar. Emellertid skulle det ha lett till en alltför stark begränsning av paragrafens tillämpningsmöjligheter, om undantag gjorts jämväl för obebyggd mark med sådant tillbehör. Är marken på grund av skogsforekomst, plantering eller dylikt särskilt värdefull, får hänsyn härtill i stället tagas på så sätt, att omfattningen av den markareal, ägaren skall tillhandahålla utan ersättning, i motsvarande mån minskas. Att bestämma denna areal kan sålunda möta något större besvärligheter inom ett byggnadsplane-

område än då det gäller mark, som ingår i stadsplan. Å andra sidan må emellertid framhållas de möjligheter, som finnas vid utläggandet av en byggnadsplan, att utforma planen så, att mark, vilken är skogbevuxen eller eljest särskilt värdefull, faller utanför densamma. Ej sällan torde nyssnämnda besvärligheter också kunna undvikas därigenom att, då en byggnadsplan utlägges över viss mark, markägaren förbinder sig att, innan marken tages i anspråk för det i planen avsedda ändamålet, borttaga och för egen räkning tillgodogöra sig träd och annat som finnes å marken, så att hänsynstagande därtill vid bestämmandet av markägarens skyldighet enligt förevarande paragraf onödiggöres. Liksom då det gäller stadsplanelagd mark måste emellertid naturligtvis tillses, att åtgärder ej vidtagas av markägaren, vilka kunna äventyra planens genomförande. I detta hänseende må erinras om länsstyrelsens befogenhet enligt 110 § att i den utsträckning, som föränledes av omständigheterna, förbjuda schaktning, trädfällning m.m.

Omfattningen av den mark, som av markägaren skall upplåtas utan ersättning, har liksom i 70 § icke begränsats till visst procenttal utan har gjorts uteslutande beroende av den nytta ägaren har av planen. Markägaren skall sålunda tillhandahålla all den mark för väg eller annan allmän plats, som med hänsyn till omständigheterna prövas skälig, under förutsättning att vägen eller platsen erfordras för områdets ändamålsenliga användande. Procenttalet mark, som erfordras för allmänt ändamål och som därför bör upplåtas av markägaren, torde dock i byggnadsplan genomgående vara lägre än i stadsplan. Det torde, uttalade stadsplaneutredningen, komma att bli mera ovanligt, att den mark, som markägaren enligt förevarande paragraf kan bli förpliktad att tillhandahålla, uppgår till 40 procent.

En markexploatör, som fått sig ålagt att upplåta mark enligt förevarande paragraf, kan därutöver nödgas upplåta mark även enligt 112 §. Tydligt är emellertid, att då förordnande meddelas enligt 113 §, hänsyn bör tagas till de ytterligare förpliktelser som kunna komma att åvila markägaren enligt 112 §. Kan det förväntas, att markägaren tillika nödgas upplåta mycket mark enligt sistnämnda paragraf, måste detta återverka på skälighetsprövningen enligt 113 §. I och för sig är det ej heller orimligt, att en markägare, som genom exploatering har särskild nytta av byggnadsplanen, måste, utöver den mark han i gengäld härför tillhandahåller för att underlätta planens genomförande, ytterligare utan ersättning upplåta mark för de speciella vägar inom området, vilka erfordras med anledning av att nybyggnad äger rum å den honom tillhöriga, för byggnadsändamål utlagda marken.

Av samma skäl som i fråga om stadsplan enligt 70 § har skyldigheten att enligt förevarande paragraf upplåta mark begränsats till det fall, att fråga är om upprättande av ny byggnadsplan (se s. 249). Att i vissa fall sådan skyldighet kan åläggas markägare med avseende å område, för vilket byggnads-

plan fanns fastställd vid BL:s ikraftträdande, framgår av övergångsstadgandet i 165 § andra stycket BL.

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

Angående innebörden av första stycket se vidare vad som anförts vid 70 § första stycket BL.

Sedan länsstyrelse i samband med fastställande av byggnadsplan förklarat sig icke finna anledning att meddela förordnande enligt 113 § BL, yrkades i besvär efter det byggnadsplanen vunnit laga kraft, att målet skulle återförvisas i vad det rörde fråga om tillämpning av 113 § BL. Besvären föranledde icke någon KM:s åtgärd. Det ekonomiska sambandet mellan byggnadsplanens utformning och förordnande av detta slag torde ha ansetts göra det ur rättssäkerhetssynpunkt nödvändigt att planen och frågan om eventuellt förordnande att avstå mark behandlas samtidigt, vilket icke är möjligt sedan byggnadsplanen vunnit laga kraft. (KM:s beslut d. 8 mars 1957, Östgötadals k:n.)

Länsstyrelse äger icke att vid meddelande av förordnande enligt 113 § BL bestämma viss tidpunkt för markens avträdande. (KM:s beslut d. 2 juni 1950, Dörby k:n, FT 1950 s. 186. Jfr även FT 1952 s. 188.)

I *andra stycket* har upptagits ett med 70 § andra stycket likartat stadgande. Stadgandet undergick år 1959 viss ändring i anslutning till då genomförda ändringar i proceduren vid tillkomsten av byggnadsplan (jfr anmärkningarna vid 107 och 108 §§). Beträffande stadgandets innebörd hänvisas till vad som anförts beträffande motsvarande föreskrift rörande stadsplan (se s. 250 och 251).

Anmälan till inskrivningsdomaren enligt detta stycke skall ske, så snart fråga om upprättande av byggnadsplan väckts hos kommunens fullmäktige eller hos länsstyrelsen. Att anmälan bör ske, så snart ske kan, föranledes

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

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

Någon skyldighet, motsvarande den vid avstående av mark i samband med stadsplanläggning i 71 § föreskrivna, att frigöra marken från inteckning och annan särskild rätt, som besvärar densamma, finnes icke föreskriven beträffande mark som upplåtes inom byggnadsplaneområde. Äganderätten till marken överlåtes ju här icke. Förhållandet är likadant som det vilket inträder, då utanför planlagt område väg skall anläggas över viss mark. Lika litet som dylik vägmark behöver frigöras från inteckningar, är sådan åtgärd erforderlig med avseende å mark, som avsättes för väg eller annan allmän plats inom ett byggnadsplaneområde.

Ej heller har beträffande byggnadsplan upptagits någon bestämmelse, motsvarande stadgandet i 72 §, om befrielse för markägare inom stadsplanlagt

område, som beröres av förordnande enligt 70 §, från skyldighet att utgiva ersättning för gatumark. Någon sådan ersättningskyldighet är nämligen icke i BL föreskriven beträffande ägare av mark inom byggnadsplaneområde. Vidare må erinras att enligt 73 § markexploator i stad kan åläggas jämväl att bekosta anläggningen av gator samt vatten- och avloppsledningar i viss utsträckning. Ej heller denna bestämmelse har någon motsvarighet bland föreskrifterna i BL om byggnadsplan. Enligt 76 § fjärde stycket lagen om enskilda vägar kan markexploator åläggas deltaga i vägförenings kostnader efter visst högre andelstal än övriga medlemmar i föreningen. Då andelstalet kan sättas till 100 procent, nås härigenom i fråga om markexploator inom byggnadsplaneområde i stort sett samma resultat som det, vilket med avseende å område, som lägges under stadsplan, åsyftas med bestämmelsen i 73 §.

Beträffande förfarandet vid tillämpning av förevarande paragraf se 27 § BS.

114 §

Om rätt att i vissa andra fall än som avses i 112 och 113 §§ taga i anspråk mark, som enligt byggnadsplan är avsedd till väg eller annan allmän plats, stadgas i lagen om allmänna vägar och lagen om enskilda vägar.

Stadsplaneutredningen upptog i sitt förslag även för andra fall än dem som regleras i 112 och 113 §§ vissa föreskrifter om ianspråktagande av mark, som i byggnadsplan avsetts för annan allmän plats än väg. Förslaget innebär, att länsstyrelsen skulle äga bestämma, att marken fick tagas i anspråk. En förutsättning för meddelande av dylikt förordnande skulle vara, att vägförening funnes, som kunde taga hand om marken och ställa den i ordning för avsett ändamål. De föreslagna bestämmelserna om vägförenings rätt och skyldighet att iordningställa mark, som i byggnadsplan avses för allmän plats, ha emellertid ansetts böra meddelas i lagen om enskilda vägar. I denna lag regleras vägförenings rättigheter och skyldigheter i fråga om föreningens vägar, och dessa regler skola i tillämpliga delar gälla i fråga om ianspråktagandet av sådan i byggnadsplan intagen mark som är avsedd för annan allmän plats än väg. I enlighet härmed har i 71 § andra stycket lagen om enskilda vägar upptagits föreskrift att, därest inom vägförenings område finnes mark, som i byggnadsplan avsetts till annan allmän plats än väg, föreningens väghållning skall omfatta iordningställande och underhåll av dylik plats samt att vad i 3 kap. nämnda lag sägs om väg i tillämpliga delar skall gälla beträffande sådan allmän plats. Av stadgandet framgår att vad i 70 § lagen om enskilda vägar stadgas om skyldighet för fastighetsägare att bidra till vägförenings utgifter skall tillämpas även då det är fråga om utgifter för iordningställande och underhåll av allmän plats. Den angående vägförenings vägar stadgade huvudregeln, att fastigheternas taxeringsvärden skola tagas till utgångspunkt vid utgiftsfördelningen, gäller även då utgifterna avse sådana allmänna platser, varom här är fråga. Är en parkanläggning eller annan allmän plats till större eller mindre nytta för vissa fastigheter inom vägföre-

ningens område än för de andra, finns möjlighet att verkställa skälig jämkning. Markexploatör kan åläggas att lämna det större bidrag till iordningställandet av parker m.m. som skäligen svarar mot hans nytta av byggnadsplanens genomförande. Stadgandet i 71 § andra stycket lagen om enskilda vägar medför vidare bl.a. att avgörandet, vilka allmänna platser inom vägföreningens område, som skola iordningställas och underhållas av föreningen, träffas i den ordning som enligt 78–85 §§ nämnda lag gäller för vägfrågor. Då det blivit slutligt avgjort, att allmän plats skall iordningställas eller underhållas av vägförening, äger föreningen jämlikt 75 § samma lag att mot ersättning lösa till sig rätt att begagna marken i fråga. Av bestämmelserna i 112 och 113 §§ BL framgår, att i de fall som där avses någon skyldighet för vägföreningen att betala ersättning för rätt att begagna marken icke ifrågakommer.

Har i byggnadsplan mark avsatts till väg och är ägaren icke skyldig att utan ersättning upplåta marken enligt 112 eller 113 §, blir ägarens skyldighet att upplåta marken att bedöma enligt väglagarna. För att skyldighet att upplåta marken skall inträda fordras alltså att de i lagen om allmänna vägar eller lagen om enskilda vägar angivna förutsättningarna föreligga. Om rätt till ersättning för sådan upplåtelse gäller vad i nämnda lagar stadgas.

Förevarande paragraf upptager i enlighet med det anförda endast en hänvisning till de föreskrifter om rätt att taga i anspråk mark för väg och annan allmän plats, som innehålls i väglagarna.

115 §

Nyttjanderätt till mark enligt 112 eller 113 § gälla framför annan rätt till marken som uppkommit efter byggnadsplanens fastställande.

Lägges stadsplan över mark som avses i 112 eller 113 §, må Konungen på ansökan av kommunen eller samhället förordna, att marken utan ersättning skall tillfalla kommunen eller samhället.

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

Stadgandet i *andra stycket* har tillkommit på hemställan av lagrådet, som till stöd härför anförde: ”Att viss mark i fall som avses i 112 och 113 §§ skall upplåtas med allenast nyttjanderätt läres i första hand bero på att vid byggnadsplan icke finnes något rättssubjekt, till vilket äganderätten kan överlämnas. Bakom stadgandena i nämnda paragrafer ligger tanken, att markägaren principiellt är skyldig att avstå marken såsom ersättning för den för-

del han vinner genom planens genomförande. Skulle markexploatör, där stadsplan genomföres, fortfarande äga mark i sådan omfattning att 70 § blir tillämplig, kan han förpliktas att avstå äganderätten till den mark, som han förut jämlikt 112 eller 113 § fått upplåta med nyttjanderätt. Under sådana förhållanden kan det knappast anses befogat, att markägaren i andra fall, då stadsplan kommer till stånd, skall vara berättigad till ersättning för marken, låt vara att gottgörelsen enligt förslagets ersättningsregler skall beräknas med hänsyn till den förefintliga nyttjanderätten. Skulle sedermera marken genom ändring av stadsplan bliva avsedd för byggnadsändamål och kommunen eller samhället ha underlåtit att i enlighet med förut gällande stadsplan lösa marken, vill det för övrigt synas, som om reglerna i 44, 46 och 47 §§ skulle medföra att ersättningen blir relativt betydande, vilket är så mycket mindre motiverat som kommunen eller samhället vid stadsplaneändring av nu berörd art kan bliva nödsakad att på annat håll lösa gatumark enligt förslagets vanliga lösningsregler. – Till de olägenheter som de föreslagna bestämmelserna medföra kommer, att det då stadsplan genomföres och än mer då stadsplaneändring sker kan hava förflutit synnerligen lång tid från byggnadsplanens fastställande. Det är möjligt, att ingen vet vem som då mera är ägare till marken, eftersom exploatören, i motsats till de i 43 § avsedda vägmärksägarna i allmänhet, sedan årtionden kan hava avhänt sig all tomtmark inom stadsplanen, och man i regel icke kan vänta, att fastighetsboken skall giva upplysning om succession i äganderätten till sådan mark som den ifrågavarande. Det kan då inträffa, att lösningsförfarandet resulterar i att lösenbeloppet bestämmes och nedsättes för att därefter, sedan den föreskrivna preskriptionstiden gått till ända, åter tillfalla kommunen eller samhället. – Till motverkande av de olägenheter och inkonsekvenser de föreslagna reglerna innebära hemställes, att förslagsvis i ett andra stycke av förevarande paragraf intages ett stadgande att, om stadsplan lägges över mark, som avses i 112 eller 113 §, KM må på ansökan av kommunen eller samhället förordna, att marken utan ersättning skall tillfalla kommunen eller samhället. Marken blir då efter stadsplanläggningen i huvudsak jämställd med mark som avstås enligt 70 §, men i förekommande fall skall beträffande gatumarkersättning 61 § tillämpas. – Framhållas må, att på grund av hänvisningar på andra ställen i lagen den nu föreslagna bestämmelsen blir tillämplig även då område inom kommun på landet sedan byggnadsplan fastställts överflyttas till stad eller municipalsamhälle.”

Bilaga 4: Utdrag ur prop. 1985/86:1

s. 216–219 och 651–652

10.5.1 Kommunens rätt att ta i anspråk mark

En fastställd generalplan eller stadsplan innebär enligt gällande bestämmelser att kommunen har rätt att lösa bl.a. mark som är avsedd för annat än enskilt bebyggande. Denna rätt är av stor betydelse för möjligheterna att genomföra planerna. Därför föreslår jag – i likhet med utredningen – att samma möjligheter bör finnas i PBL. Även flertalet remissinstanser har tillstyrkt utredningsförslaget i denna del. Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen.

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

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

En motsvarighet till 70 och 113 §§ byggnadslagen bedömer jag som nödvändig och bör därför införas i PBL. Detta är dock inte problemfritt. F.n. är det regeringen som på ansökan av kommunen vid planens fastställande beslutar om förordnande enligt 70 § byggnadslagen. Beträffande förordnande enligt 113 § byggnadslagen är det länsstyrelsen som vid planens fastställande beslutar om förordnande.

När detaljplanerna i fortsättningen skall bli gällande efter kommunernas antagandebeslut utan att länsstyrelsen behöver fastställa dem, kan planbeslut och beslut om förordnande inte samordnas på samma sätt som i dag. Det kan enligt min mening inte komma i fråga att kommunen själv skulle få befogenhet att besluta om förordnande som innebär att fastighetsägare skall överlåta eller upplåta mark utan ersättning. I lagrådsremissen föreslog jag därför att länsstyrelsen, efter ansökan av kommunen, skulle besluta om för-

ordnande att avstå mark och att länsstyrelsens beslut skulle meddelas efter det att kommunen antagit detaljplanen. En annan ordning skulle nämligen innebära dels att den slutliga planutformningen inte är känd vid tidpunkten för förordnandet, dels att oklarheter skulle uppkomma beträffande förordnandets verkan om planen antogs med en annan utformning än som förutsattes när förordnandet beslutades.

Jag föreslog vidare i lagrådsremissen att bygglov enligt detaljplanen inte får lämnas till åtgärder som innebär väsentlig ändring av markens användning förrän ett beslut om förordnande av viss angiven utformning senare vinner laga kraft. Denna ordning liknar den jag tidigare har föreslagit beträffande t.ex. vissa för detaljplanen nödvändiga gemensamhetsanläggningar.

Lagrådet (yttrandet s. 73 f) har invändningar mot mitt förslag i denna del och anför:

— — —

När kommunen ansöker om förordnande måste den givetvis presentera ett planförslag, som kan läggas till grund för förordnandet. Inget hindrar att kommunen redovisar alternativa förslag i ansökningen. Länsstyrelsens förordnande kan självfallet avfattas så att det gäller endast under förutsättning att planen utformas på ett visst sätt. Den i remissen föreslagna ordningen kan medföra att en markägare först sedan en plan antagits och beslutet därom vunnit laga kraft ställs inför kommunens anspråk att behöva avstå mark. Visserligen rekommenderas i specialmotiveringen som ett lämpligt förfarande att förslag till förordnande upprättas samtidigt med planen och redovisas i genomförandebeskrivningen. Någon lagregel om ett sådant förfarande har emellertid inte föreslagits. Fastighetsägaren vet visserligen att han behöver avstå mark men inte i vilken omfattning kommunen kommer att kräva det av honom. Ett visst skydd ger honom bestämmelsen att han ej är skyldig att avstå mark med mindre det är skäligt med hänsyn till den nytta han kan förväntas få av planen och till övriga omständigheter. Detta i och för sig ganska bräckliga skydd kan urholkas genom att kommunen med stöd av 5 kap. 9 § 4 vägrar bygglov till i och för sig planenliga åtgärder till dess att det föreligger ett förordnande att avstå mark. Detta kan medföra att markägaren ser sig tvingad att underkasta sig ett förordnande även i fall då han inte får någon nytta av planen. En från rättssäkerhetssynpunkt bättre ordning än den föreslagna är att låta anstå med planbeslutet till dess frågan om avstående av mark har avgjorts. Från principiella synpunkter kan det hävdas att den domstolsprövning som är förutsatt kunna ske i ärende om förordnande att avstå mark bör föregå den administrativa prövningen av planen. Olägenheten är att en sådan ordning kan medföra tidsutdräkt i planärendets avgörande. Men av de problem som följer av att nuvarande samordning inte kan bibehållas synes den nämnda olägenheten mindre än den försvagning av rättssäkerheten som departementsförslaget medför. Under hänvisning till det anförda föreslår lagrådet att länsstyrelsens förordnande skall avse mark som enligt *förslag* till detaljplan behöver tas i anspråk för de ändamål varom paragrafen handlar. Dessutom bör föreskrivas att med antagandet av planen skall anstå till dess att frågan om skyldighet att avstå mark blivit avgjord. Med den sålunda föreslagna ordningen fyller bestämmelsen i 5 kap. 9 § 4 ingen funktion.

— — —

Som *lagrådet* påpekar kan lagrådets förslag medföra tidsutdräkt genom att man i planärendet alltid måste vänta på att förordnandet vinner laga kraft. Tidpunkten för ansökan om förordnande torde emellertid kunna avpassas så

att denna tidsutdräkt inte innebär några väsentliga nackdelar. Jag kan därför ansluta mig till lagrådets förslag.

Det är givetvis viktigt att alla berörda när planen ställs ut känner till vilken mark som omfattas av ansökan om förordnande. Detta bör därför framgå av planens genomförandebeskrivning.

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

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

19 § På ansökan av kommunen får länsstyrelsen förordna att mark, som för områdets ändamålsenliga användning enligt upprättat förslag till detaljplan behövs för sådana allmänna platser för vilka kommunen är huvudman eller för allmänna byggnader, utan ersättning skall avstås till kommunen. På ansökan av kommunen får länsstyrelsen också förordna att mark som skall användas för allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman, utan ersättning skall upplåtas till huvudmannen. Antagandet av detaljplanen skall anstå till dess ansökningen har avgjorts genom beslut som vunnit laga kraft.

Förordnande får meddelas endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta markens ägare kan väntas få av planen och till övriga omständigheter.

Den mark som förordnandet avser skall anges till läge och gränser. Marken skall avträdas eller upplåtas när den behöver tas i anspråk för avsett ändamål.

Paragrafen – som jag har kommenterat i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.5.1) – motsvarar 20 § i det remitterade lagförslaget samt i huvudsak 70

och 113 §§ byggnadslagen och 11 kap. 16 § i utredningsförslaget. Paragrafen har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag (yttrandet s. 74). Sådana förordnanden som avses i dessa paragrafer meddelas i dag av regeringen resp. länsstyrelsen.

Betydelsen av förevarande paragraf och dess motsvarighet i dag har väsentligt minskat sedan nya gatukostnadsregler infördes 1982. Dessa regler ger nämligen kommunen möjligheter att i de flesta fall ta ut kostnaderna för bl. a. lösen av mark som skall användas för allmän plats.

Den praktiska innebörden av förordnanden enligt 19 §, när annan än kommunen är huvudman för allmänna platser, torde – på samma sätt som f. n. – normalt bli att upplåtelse säkerställs enligt den lag som tillämpas för markens ianspråktagande, t.ex. anläggningslagen. Förordnandet får därvid betydelse i första hand när ersättning för utrymme enligt anläggningslagen skall bestämmas.

Första stycket i den nu föreslagna paragrafen innebär att förordnanden om överlåtelse eller upplåtelse av mark i de nu avsedda fallen skall beslutas av länsstyrelsen. Ansökan om förordnandet skall göras av kommunen även om genomförandet ankommer på de enskilda fastighetsägarna.

Bestämmelserna i första stycket har utformats så att en uppdelning görs som motsvarar den uppdelning som finns mellan 70 och 113 §§ byggnadslagen. På förslag av *lagrådet* (yttrandet s. 74) har som förutsättning för att mark skall få tas i anspråk föreskrivits – i enlighet med vad som f.n. gäller – att marken behövs "för områdets ändamålsenliga användning".

Bestämmelserna i 70 och 113 §§ är tillämpliga när stadsplan resp. byggnadsplan läggs över område i en ägares hand. Det är därmed inte nödvändigt att all mark inom planen är i en ägares hand. Av förarbetena till bestämmelserna (prop. 1947:131 s. 248) framgår att området dock skall ha en sådan omfattning att det blir möjligt för markägaren att "sälja ett flertal tomter". Området behöver inte utgöra en självständig fastighet. Det kan bestå av en eller flera fastigheter men kan också utgöras av delar av fastigheter. Uttrycket "i en ägares hand" inkluderar också det fallet att flera personer äger ideella andelar i ett visst område.

Enligt min mening kan de nu berörda bestämmelserna – som har vållat problem i den praktiska tillämpningen – utan olägenhet undvaras. Det bör vara tillräckligt att på samma sätt som i dag föreskriva att förordnanden enligt 19 § får meddelas endast om det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta markägaren kan väntas få av planen och till övriga omständigheter. Utan att någon ändring i sak är avsedd har därför något krav på att detaljplan läggs över område i en ägares hand inte tagits in i 19 § första stycket.

Skyldighet för markägaren enligt 70 och 113 §§ byggnadslagen att avstå eller upplåta mark föreligger endast i den mån det är skäligt med hänsyn till den nytta ägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga om-

ständigheter. Detta krav på nytta har i sak oförändrat tagits in i *andra stycket*. Som jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.5.1) skall emellertid fastighetsägarens nytta av planen vägas mot värdet av den mark han avstår eller upplåter, inklusive byggnader m. m. som kan finnas på marken. Detta är en förändring i förhållande till vad som gäller f. n. Enligt 71 § andra stycket byggnadslagen skall nämligen kommunen betala ersättning för byggnader m.m. som finns på den mark fastighetsägaren avstår. Skyldigheten enligt 113 § byggnadslagen att upplåta mark avser endast obebyggd mark. Någon ersättning för byggnader m.m. kommer alltså inte i fråga enligt den ordning jag nu föreslår. Detta kan i vissa fall medföra att storleken av det område markägaren skall avstå blir mindre än den skulle ha blivit med dagens regler.

I lagrådsremissen föreslog jag att detaljplanen skall innehålla en bestämmelse om att bygglov till åtgärder som medges i planen i princip inte får lämnas förrän länsstyrelsens beslut om förordnande vinner laga kraft. Med den lösning som jag nu har föreslagit, dvs. att planen inte skall antas förrän beslutet om förordnande har vunnit laga kraft, är en sådan bestämmelse inte längre nödvändig. Förslag till förordnande enligt 19 § bör lämpligen upprättas tillsammans med planen och redovisas i genomförandebeskrivningen.

I paragrafens *tredje stycke* föreskrivs – i likhet med vad som gäller f. n. – att den berörda marken skall avträdas eller upplåtas när den behöver tas i anspråk för avsett ändamål. Det bör i detta sammanhang observeras att äganderättsövergången anses ske vid den tidpunkt då beslutet om förordnande vinner laga kraft (jfr Bexelius, 5:e upplagan, s. 250).

Att ägaren till mark kan anföra besvär över förordnanden enligt denna paragraf framgår av 13 kap. 4 § andra stycket 4.

Bilaga 5: Utdrag ur Ändringar i anläggningslagen m.m., Utkast till lagrådsremiss, PM från Justitiedepartementet, 2005-06-28

40 a §

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

Tillträde av den mark eller det utrymme som rättigheten har avsetts vid den tidpunkt som lantmäterimyndigheten bestämmer. Ersättningen skall betalas före tillträdet.

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

(Jfr 40 a § anläggningslagen i Lantmäteriverkets förslag.)

Paragrafen är ny. Den innebär att en ersättningsbestämmelse införs för det fall att rättigheter ändras eller upphävs vid en omprövningsförrättning enligt 35 §. Frågan har behandlats i avsnitt 9.5.

De rättigheter som avses i *första stycket första meningen* är främst de andelar av rätt till mark eller annat utrymme som tillkommer respektive deltagande fastighet i en gemensamhetsanläggning. Rättigheten är samfäll, jfr 14 §, och respektive fastighets andel kommer till uttryck i fastighetens andelstal för utförande av anläggningen. Om det samfällda utrymmet inskränks och skada därvid uppkommer, skall prövas om ersättning skall betalas på motsvarande sätt som vid begränsning eller upphävande av servitut enligt fastighetsbildningslagen (1970:988). Genom en hänvisning i 53 § andra stycket skall bestämmelserna tillämpas även vid ändring eller upphävande av rättigheter enligt 49–52 §§. Med uttrycket ”motsvarande äldre bestämmelser” avses bl.a. upplåtelse enligt lagen (1966:700) om vissa gemensamhetsanläggningar.

Ersättningen skall, som anges i *första stycket andra meningen*, bestämmas enligt bestämmelserna i 5 kap. 10–12 §§ fastighetsbildningslagen. I 5 kap. 10 § fastighetsbildningslagen klargörs att värdeförändring till följd av en servitutsåtgärd skall ersättas. Vidare föreskrivs att en s.k. likvidvärdering skall utföras. I 5 kap. 10 a–11 §§ fastighetsbildningslagen anges de närmare förutsättningarna för denna likvidvärdering. Dessa innebär att expropriationslagens (1972:719) ersättningsregler utgör grund för ersättningsberäkningen, men att vinstfördelning i vissa fall skall ske mellan berörda fastighetsägare. Enligt 5 kap. 12 § fastighetsbildningsla-

gen skall även skador som inte täcks av likviden ersättas, dvs. skador av mer personlig art.

I paragrafens *andra stycke* regleras frågan om rätt till tillträde till det område där den ändrade eller upphävda rättigheten har utövats. På samma sätt som enligt 26 § gäller vid nyupplåtelse skall tillträde ske vid den tidpunkt som lantmäterimyndigheten bestämmer och som villkor för att tillträde skall få ske gäller att ersättningen enligt första stycket har betalats.

Enligt *tredje stycket* skall bestämmelserna i 32 och 32 a §§ samt i 33 § första stycket 1 tillämpas i fråga om betalning av ersättning och verkan av att ersättning inte betalas. Detta innebär bl.a. att ersättningen skall betalas inom tre månader efter det att ersättningsbeslutet vann laga kraft. Vidare gäller att beslutet om ändring eller upphävande av rättigheten förfaller, om ersättningen inte har betalats inom ett år efter det att beslutet om ersättning vann laga kraft och inte heller någon som har tillerkänts sådan ersättning har begärt verkställighet av beslutet i denna del.

9.5 Ersättning vid begränsning eller upphävande av gemensamhetsanläggning m.m.

Regeringens förslag: Ersättning skall betalas om en rättighet till mark eller annat utrymme, som har tillkommit genom ett beslut enligt anläggningsslagen eller motsvarande äldre bestämmelser, begränsas eller upphävs. Ersättningen skall betalas av den som har nytta av att rättigheten begränsas eller upphävs.

Lantmäteriverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag (se s. 57–59 i rapporten).

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har tillstyrkt eller inte invänt mot förslaget. *Naturvårdsverket* har ansett att staten eller kommunen i vissa fall inte skall vara berättigad till ersättning.

Bakgrund: Enligt 35 § anläggningsslagen får ett förrättningsbeslut omprövas om väsentligt ändrade förhållanden har inträtt eller om det i annat fall uppkommer ett klart behov av omprövning. Lantmäteriverket har angett att omprövning av äldre anläggningsbeslut har blivit allt vanligare i och med att det nu har förflutit ganska lång tid sedan de första gemensamhetsanläggningarna inrättades under 1960- och 1970-talen.

Om omprövningen innebär förändrade relationer mellan de fastigheter som deltar i gemensamhetsanläggningen, dvs. inträde, utträde eller ändrade andelstal, finns särskilda regler i 37–40 §§ anläggningsslagen för hur de ekonomiska mellanhavandena skall regleras. Det har inte framkommit något behov av att ändra dessa bestämmelser.

En omprövning kan emellertid även innebära att gemensamhetsanläggningens omfattning ändras. Om nya utrymmen därvid tas i anspråk, skall ersättning betalas enligt bestämmelserna i 13 §. För det omvända förhållandet, dvs. att en upplåtelse som tidigare har omfattat ett utrymme för en gemensamhetsanläggning begränsas eller helt tas bort, saknas dock uttryckliga ersättningsregler i anläggningslagen. Det finns inte heller några ersättningsregler för det fall att en tidigare upplåten rättighet enligt bestämmelserna i 49–52 §§ begränsas eller upphävs.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av lagstiftning

Det är oklart om en fastighetsägare som drabbas av skador till följd av att en upplåtelse för en gemensamhetsanläggning begränsas eller upphävs har rätt till ersättning. Skada kan uppkomma t.ex. genom att en fastighet får högre trafik kostnader därför att en väg, som fastigheten har haft rätt att använda, tas bort eller flyttas. När ett fastighetsbildningsservitut begränsas eller upphävs, har innehavaren av servitutet rätt till ersättning (se 5 kap. 10 § fastighetsbildningslagen). Vi anser att en motsvarande ersättningsrätt bör finnas när det gäller gemensamhetsanläggningar. Detta bör klargöras i lagtexten.

Det bör alltså införas särskilda ersättningsregler i anläggningslagen i syfte är att kompensera en fastighetsägare för att en gemensamhetsanläggning, till vilken fastigheten är ansluten, begränsas eller upphävs. Det är naturligt att motsvarande ersättningsregler bör införas även för ändring eller upphävande av andra rättigheter enligt anläggningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser om rätt till väg, meddelande av grindförbud m.m. Detta aktualiserar frågan hur de nya ersättningsreglerna bör utformas.

Vilken ersättning skall betalas?

Vid upplåtelse av utrymme för en gemensamhetsanläggning, liksom vid tillskapande av andra rättigheter enligt anläggningslagen, bestäms ersättningen normalt enligt bestämmelserna i 5 kap. 10–12 §§ fastighetsbildningslagen. Detta framgår av hänvisningar i 13 och 49 §§ anläggningslagen. Vi har tidigare (se avsnitten 5.3, 9.2 och 9.4) föreslagit att fastighetsbildningslagens ersättningsbestämmelser skall tillämpas i fler situationer än som är fallet idag. Fastighetsbildningslagens ersättningsbestämmelser tillämpas även vid bildande av rättigheter enligt fastighetsbildningslagen.

Bestämmelserna om ersättning i fastighetsbildningslagen innebär att ersättning skall betalas för den minskning av marknadsvärdet som åtgärden innebär för den upplåtande fastigheten. I vissa fall skall det dessutom vid värderingen tas skälig hänsyn till det särskilda värde som upplåtelsen medför för tillträdaren ("vinstdelning"). Uppkommer därutöver skada för sakägare, skall även den skadan ersättas.

Fastighetsbildningslagens ersättningsregler tillämpas även när rättigheter enligt fastighetsbildningslagen begränsas eller upphävs. Vi föreslår att de skall tillämpas också när rättigheter enligt anläggningslagen begränsas eller upphävs. För detta talar dels att, som har nämnts flera gånger tidigare, fastighetsbildningslagens ersättningsregler skall tillämpas i de flesta fall när en rättighet enligt anläggningslagen tillskapas, dels att situationen när en rättighet enligt anläggningslagen begränsas eller upphävs är mycket lik den som gäller när motsvarande åtgärder beslutas enligt fastighetsbildningslagen i fråga om servitut som har upplåtits enligt den lagen.

En särskild fråga är vad som bör gälla i fråga om ersättning vid begränsning eller upphävande av vissa rättigheter av mindre omfattning m.m. enligt 49, 50 och 50 a §§ anläggningslagen (jfr avsnitten 9.2 och 9.3). Ersättning vid upplåtelse av sådana rättigheter, såsom rätt att tillfälligt använda någon annans väg (se 50 §), bestäms inte enligt fastighetsbildningslagens regler utan enligt särskilda regler. Detta kan synas tala för att de särskilda ersättningsreglerna bör gälla även när rättigheterna i fråga begränsas eller upphävs. Våra förslag i avsnitten 9.2 och 9.3 innebär bl.a. att dessa regler skall utformas så att den särskilda ersättningen skall beräknas med hänsyn till samtliga de kostnader som är förknippade med användandet av respektive rättighet. En sådan ersättningsprincip torde emellertid endast med svårighet kunna tillämpas när rättigheten i fråga begränsas eller upphävs. Vi föreslår därför att fastighetsbildningslagens ersättningsregler skall gälla även vid begränsning eller upphävande av de nu aktuella rättigheterna

Naturvårdsverket har föreslagit att någon rätt till ersättning inte bör finnas vid ändring eller upphävande av en sådan särskild rättighet som enligt vad vi föreslår i avsnitt 5.3 skall gälla till förmån för staten eller en kommun. Det synes dock inte finnas bärande skäl att undanta dessa fall från rätten till ersättning. Om en rättighet för t.ex. en skoterled ändras för att frigöra utrymmet för annan markanvändning och detta medför skada för rättighetshavaren genom att leden måste läggas om – med åtföljande kostnader för bl.a. nya upplåtelser – bör sålunda, i likhet med vad som gäller för servitut och ovan föreslås gälla i fråga om rättigheter enligt anläggningslagen, även staten eller kommunen såsom rättighetshavare kunna få ersättning. Någon särskild regel om detta behövs emellertid inte.

Vem skall betala ersättningen?

Lantmäteriverkets förslag innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om vem som skall betala ersättningen i de nu aktuella fallen.

Att en rättighet begränsas eller upphävs torde normalt bero på att den mark eller det utrymme där rättigheten har utövats skall användas för ett nytt ändamål. Det är alltså ägaren av den fastighet som befrias från rättighetsupplåtelsen som kommer att kunna tillgodogöra sig nyttan av åtgärden och den värdehöjning som åtgärden medför för fastigheten. Det bör därför också vara den som har nytta av åtgärden som skall betala ersättningen. Detta bör framgå av lagtexten.

Hur skall ersättningen betalas?

Lantmäteriverket har föreslagit att fastighetsbildningslagens regler skall tillämpas vid betalning av ersättning av det nya slaget. Verket har motiverat detta dels med att anläggningslagens betalningsregler är inriktade på ersättning som utgår *från* de fastigheter som ingår i en gemensamhetsanläggning och inte – som är det naturliga vid ett upphävande eller en begränsning av en rättighet – *till* dessa fastigheter, dels med likheten med upphävande eller begränsning av motsvarande rättigheter enligt fastighetsbildningslagen (se s. 59 i rapporten).

Skillnaden mellan reglerna om betalning av ersättning i fastighetsbildningslagen respektive anläggningslagen är i huvudsak att enligt anläggningslagen får en rättighet inte tillträdas förrän ersättningen har betalats, medan tillträde och ersättning inte är sammankopplade enligt fastighetsbildningslagen. Vid utebliven betalning av ersättning enligt fastighetsbildningslagen uppkommer i stället en förmånsrätt för borgenären i den fastighet som svarar för en obetald ersättning.

Enligt vår mening framstår det som mindre lämpligt att, som Lantmäteriverket har föreslagit, införa ett särskilt system i anläggningslagen för betalning av ersättning och för tillträde för de nu aktuella fallen. Det synes i stället mer naturligt att ansluta till vad som gäller för betalning i andra ersättningssituationer enligt anläggningslagen. Vi föreslår därför att anläggningslagens regler om betalning och tillträde skall gälla även för ersättning av det nya slaget. Det innebär bl.a. att vid begränsning eller upphävande av rättigheter enligt anläggningslagen, får den mark eller det utrymme som frigörs inte tillträdas förrän ersättningen har betalats. Det innebär vidare att ersättningen skall betalas inom tre månader samt att beslutet om ändring eller upphävande förfaller om betalning inte sker inom ett år efter det att ersättningsbeslutet vann laga kraft.

L A N T M Ä T E R I E T



801 82 GÄVLE Tfn 0771 63 63 63
Internet: www.lantmateriet.se