

Sammanfattning

Uppdraget

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

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

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

Helhetsperspektivet

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

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

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

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

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

Finansieringen

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

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

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

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

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

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

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

Exploatörsbestämmelserna

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

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

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

Exploateringsavtalen

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

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

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

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

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

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

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

Konsekvenserna

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

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

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

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

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

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