



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



Rapport

R37:1984

**Svensk planlagstiftning
i historiskt perspektiv**

Rättsliga metoder i markpolitiken

Ulf Brunfelter

Byggforskningsrådet

R37:1984

**Svensk
planlagstiftning
i historiskt
perspektiv**

**Rättsliga metoder
i markpolitiken**

Ulf Brunfelter

Delrapport ur byggforskningsprojektet "Rättsliga metoder för samverkan vid plangenomförande" hänförs till forskningsanslag 791764-0 från Statens råd för byggnadsforskning till Näringslivets Byggnadsdelegation, Stockholm.

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Sättning: minab/gotab

R37:1984

ISBN 91-540-4075-2

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Spångbergs Tryckerier AB, Stockholm 1984

Innehållsförteckning

	Sid
Förord	11
Sammanfattning – Fastighetssamverkan som metod för plang genomförande	13
1. Introduktion	27
1.1 Problemställningar	27
1.2 Metodik	29
1.3 Referensram	32
1.4 Resultat	32
2. Några tillbakablickar	35
2.1 Skiftesrätten 1803–1926	35
2.1:1 Inledning	35
2.1:2 Skiftesväsendet	35
2.1:3 Några karaktäristiska drag i skiftesrätten – beröringspunkter med andra former av fastighetssamverkan	36
2.1:3:1 Det befogenhetsreglerande inslaget	36
2.1:3:2 Nyttan – båtnadsprincip	37
2.1:3:3 Delaktighetsnorm	37
2.1:3:4 Fördelningsmetod/likabehandling	37
2.2 Stadsplanerätten 1874–1931	39
2.2:1 Inledning	39
2.2:2 Stadsplanelagen 1907	40
2.2:3 Fastighetsbildningslagen 1917	42
2.3 Vattenbyggnadsrätten 1824–1918	43
2.3:1 Inledning	43
2.3:2 Vattenrättslig utveckling under 1800-talet	44
2.3:2:1 Den defensiva vattenrätten – dikningslagstiftningen	44
2.3:2:2 Den lukrativa vattenrätten – vattenrättsförordningen	46
2.3:3 Tillgodogörande av vattenkraft – byggande i vatten enligt 1918 års VL	47

2.3:4	Närmare om fastighetssamverkan som grund för byggande i vatten enligt 1918 års VL	49
2.3:5	Vattenreglering	53
2.4	1931 års stadsplanelag, byggnadslagen 1947 – från offentlig reglering till kommunalt planmonopol och kommunal markpolitik 1931–1970	56
2.4:1	Inledning	56
2.4:2	Stadsutbyggnad genom fastighetsvis anpassning – plan- enlighetskrav genom byggnadsförbud – uppskovsregler	58
2.4:2:1	Fastighetsvis anpassning	58
2.4:2:2	Planenlighetskrav/byggnadsförbud	59
2.4:2:3	Anpassningssystem i jämförelse med ”positiv planering”	60
2.4:2:4	Uppskovsregler	60
2.4:2:5	Plangennomförande genom samhällsintervention	61
2.4:3	Det kommunala planmonopolet	62
2.4:4	Expropriation och kommunala markförvärv utvecklas som metod för plangennomförande	66
2.4:5	Byggnadsrätt och plangennomförande	70
2.5	Olika vägar att täcka bebyggelsens gemensamma exploateringskostnader – speciallagstiftning, ex- ploateringsavtal, styrning i statliga låneregler, tomt- rättssystemet 1953–1981	74
2.5:1	Inledning	74
2.5:2	Speciallagstiftning om exploateringskostnader/exploateringsav- tal, styrning i statliga låneregler, anläggningslagen	77
2.5:3	Tomträtten	82
2.5:3:1	Allmänt om tomträttens struktur	82
2.5:3:2	Tomträtten som metod att täcka exploateringskostnader	82
2.5:3:3	Tomträtten som plangennomförandeinstrument	83
2.5:3:4	Nya regler för tomträttsinstitutet	83
2.6	Markpolitikens utveckling under 1970-talet med kom- munal markförsörjning för bostadsbyggandet – för- ändringar i expropriationslagstiftningen 1971/72 – markvillkoret 1974 – metoder för plangennomförande	84
2.6:1	Inledning	84
2.6:2	Samhällsövertagande av utvecklingsintresset – förändringar i ex- propriationslagstiftningen	85
2.6:3	Mark- och upphandlingsvillkoret 1974 – några metodproblem vid offentlig markförsörjning – marknadsekonomi eller regleringseko- nomi	89
2.6:3:1	Inledning	89
2.6:3:2	Några metodproblem	89
2.6:3:2:1	Mark- och konkurrensvillkorens innebörd	89

2.6:3:2:2	Marknadskonkurrens eller regleringsekonomi	90
2.6:3:2:3	Marknadseffekter/markvillkoret	90
2.6:3:2:4	Marknadseffekter/upphandlingsvillkoret	90
2.6:3:2:5	Utrymmet för kostnadspåverkan	91
2.6:3:2:6	Besparingseffekter	92
2.6:3:2:7	Konkurrensbegreppets begränsning	93
2.6:3:2:8	Konkurrensbegränsning	94
2.6:4	Offentlig markförsörjning som teknik för plangenomförande	95
2.6:5	Metoder för plangenomförande	97

3. PBL-Utredningens förslag 102

3.1 Bakgrund – Åtgärder för att förbättra plangenomförande 102

3.1:1	Byggnadsförbud	102
3.1:2	Genomförandetid	102
3.1:3	Tillåten markanvändning	102
3.1:4	Pågående markanvändning	103
3.1:5	Oklarheter i skyddet i legaldefinitionen	105
3.1:6	Plangenomförande	106
3.1:6:1	Nya metoder	106
3.1:6:2	Traditionella metoder för plangenomförande	106

3.2 Exploateringssamverkan introduceras – Fastighets-samverkan rekommenderas som plangenomförande-metod 107

3.2:1	Markpolitiska kriterier	107
3.2:2	Allmän beskrivning av förslaget	108
3.2:3	Förslaget i detalj	109

4. Synpunkter på PBL-utredningens förslag 112

4.1 Allmänt om rekommenderade metoder för plange-nomförande 112

4.1:1	Tillåten markanvändning – genomförandetid	112
4.1:2	Byggnadsrätt – ”pågående markanvändning”	113

4.2 Möjligheter att uppnå plangenomförande med exploa-teringssamverkan/fastighetssamverkan 115

4.2:1	Allmänna synpunkter	115
4.2:2	Tillämpningsområdet	116
4.2:3	Formella förenklingar kan övervägas	117
4.2:4	Materiella förändringar som kan övervägas	118

5.	Plangenomförande genom fastighetssamverkan – utgångspunkter	121
5.1	Det rådighetsreglerande inslaget	121
5.2	Likabehandlingsprincip/tillämpningsområde	124
5.3	Metod	127
5.3:1	Allmänna synpunkter	127
5.3:2	Beräkning av ingångsvärde/andelstal	127
5.3:3	Grunder för tilldelning av byggnadsfastigheter	128
5.3:4	Expropriationsersättning/likvidvärdering	129
5.3:5	Anläggningssamfällighet/plansamfällighet	131
5.3:6	Utrymme för fastighetsbildning enligt plan	132
5.3:7	Effektivitetskrav i plangenomförande/utbyggnadsavtal	134
5.3:8	Metoder att tillgodose sakägarintresse inom ramen för plangenomförande med fastighetssamverkan	136
5.3:9	Koncentration i procedur/beslutsfattande	137
Fig 1	Tablå över beslutsgång jämförelse PBL/försöksmodell	138
Fig 2	Grafisk jämförelse av beslutsgång PBL/försöksmodell	139
5.4	Betalning och fördelning av gemensamma kostnader	140
5.4:1	Inledning	140
5.4:2	Relationerna till speciallagstiftning om reglering av plankostnader/projektredovisning	140
Fig 2.a	Fördelningsproblem	143
5.4:3	Evakuerings/rivningskostnader och andra likvidersättningar	144
5.4:4	Avtalsreglering/utbyggnadsavtal	144
5.4:5	Kostnadsfördelning/fördelningsnorm	145
5.4:6	Marköverföring för gator, allmän platsmark m m	147
5.4:7	Hänsynstagande till äldre bebyggelse	147
5.4:8	Säkerställande av betalningsanspråk/kreditgivning	147
5.5	Redigering/lagstiftningsteknik	149
Fig 3	Beslutsgång i försöksmodell – jämförelse med PBL (efter Tomas Kalbro, KTH)	151
Fig 4	Besluts- och besvärordning. Försöksmodell i jämförelse med PBL (efter Tomas Kalbro, KTH)	152
5.6	Försöksmodell i normativ form	153
Fig 5	Vinstfördelningsmetoder och deras användningsområde. Försöksmodell i jämförelse med PBL (efter Tomas Kalbro, KTH)	156

Fig 6	Jämförelse av plangenomförande enligt PBL och med exploateringssamverkan (efter Erik Sundin, Stadsbyggnadsbyrå)	157
6.	Exploateringssamverkan enligt förslaget i proposition 1981/82:221	158
6.1	Exploateringssamverkan	158
6.1:1	Inledning	158
6.1:2	Grunderna för exploateringssamverkan enligt förslaget	159
6.1:2:1	Kommunalt inflytande	159
6.1:2:2	Enskilt intresse	160
6.1:2:3	Intresseavvägning	161
6.1:2:4	Delaktighetsnorm – värdeutjämning	161
6.1:2:5	Fördelning av byggnadsrätt/marktilldelning	162
6.1:2:6	Fördelning och betalning av exploateringskostnader	164
6.1:2:7	Inlösen av mark i plangenomförandesyfte	165
6.1:3	Översikt av lagförslaget och förfarandet vid exploateringssamverkan	166
6.1:3:1	Exploateringssamverkan – syfte och förutsättningar	166
6.1:3:2	Initiativ till exploateringssamverkan, samverkansområde	167
6.1:3:3	Exploateringsbeslut	167
6.1:3:4	Deltagande i exploateringssamverkan, båtnadsavsägelse/inlösen .	168
6.1:3:5	Åtgärder för genomförande/beräkning av andelstal	168
6.1:3:6	Genomförande/omvandling av fastighetsbestånd/fastighetstilldelning	169
6.1:3:7	Gemensamma åtgärder för genomförande/mark- och exploateringsarbeten	170
6.1:3:8	Besluts- och besvärordning	170
6.1:3:9	Exploateringssamverkan utsträcks till nya användningsområden	171
6.2	Kommentarer	172
6.2:1	Några huvudfrågor	172
6.2:1:1	Användningsområdet	172
6.2:1:2	Exploateringssamverkan i omvandlingssyfte/metod att genomföra ny eller förändrad detaljplan/anknnytning till detaljplanebeslutet .	173
6.2:1:3	Effektivitet i genomförande/Exigibilitet	175
6.2:1:4	Andelstal/värderingsgrunder	176
6.2:2	Andra tillämpningsfrågor	179
6.2:2:1	Kommunal medverkan	179
6.2:2:2	Förvaltningsformer/fastighetsreglering/exploateringsavtal	180
6.2:2:3	Allmän platsmark	182
6.2:2:4	Ersättning för byggnader/rivnings- och evakueringskostnader m m	182
6.2:2:5	Finansieringsmetoder/förmånsrätt/panthavarens ställning	183
6.2:2:6	Fastighetstilldelning/behandling av ägokrav/överenskommelser ..	184
6.2:2:7	Beskattningsfrågor	185
6.2:2:8	Planskada/byggnadsförbud	186
6.2:2:9	Behandling av nyttjanderätt/hyresavtal/sakägarställning	187
6.2:2:10	Särskilt beträffande tomträtt	188

6.3	Jämförelse med försöksmodellen	189
6.3:1	Plananknytning/samverkan som rättsverkan av plan	189
6.3:2	Kommunal medverkan/samfällighetsbildning	191
6.3:3	Graderingssystem och värderingsmetoder, behandling av byggnadsrätt	192
6.3:4	Genomförande, byggande/"positiv planering" som anslutningsvillkor, utbyggnadsavtal	193
6.3:5	Finansieringssystem/säkerhet för åtaganden/genomförande	194
6.3:6	Bidrag från äldre fastigheter/kostnadsandel	195
6.3:7	Behandling av allmän platsmark	196
6.3:8	Skyddsregler mot förlustrisk	197
6.4	Försöksverksamhet	197
6.4:1	Lagstiftning och avtalsreglering – vilka grundläggande rättsliga betingelser behövs för att fastighetssamverkan skall komma till stånd?	197
6.4:2	Exempel på frågor som kan belysas genom fältförsök	200
6.4:2:1	Planförutsättningar/förhandlingsunderlag/kontaktmönster	200
6.4:2:2	Kommunalt engagemang/villkorad stadsplan – passivt samtycke från kommunen eller kommunen som aktiv "developer"?	201
6.4:2:3	Användningsområden, planeringssituationer	203
Fig 7	Nybebyggelse på råmark vid ägosplittring (Ur Nya vägar i samhällsplaneringen)	204
Fig 8	Förtätning inom villabebyggelse (Ur Nya vägar i samhällsplaneringen)	205
Fig 9	Förtätning och permanentning inom äldre fritidsbebyggelse (Ur Nya vägar i samhällsplaneringen)	206
Fig 10	Sanering inom kvarter i äldre stadsbebyggelse (Ur Nya vägar i samhällsplaneringen)	207
6.4:2:4	Överenskommelser vid förrättning om andelstal, fastighetsbildning m m	208
6.4:2:5	Behov och frekvens då det gäller användning av tvångsrätt	208
6.4:2:6	Avtalspraxis beträffande fullgörelser, exploateringsavtal m m ...	209
6.4:2:7	Behov av samfällighetsbildning m m	209
6.4:2:8	Finansieringsformer	210
6.4:2:9	Fullgörelsens omfattning	210
6.4:2:10	Delaktighet i nya former	211

6.5	Några avslutande iakttagelser	211
6.5:1	Det historiska perspektivet	211
6.5:2	Fastighetssamverkan som genomförandemetod inom planlagstiftningen	214
6.5:3	Konsekvenser för planlagstiftningen, när omvandlingskrav kan uppfyllas med fastighetssamverkan	214
6.5:4	Huvudformer för plangenomförande i ett plansystem efter introduktion av fastighetssamverkan	215
6.5:4:1	Nyexploatering på råmark	215
6.5:4:2	Omvandling av äldre bebyggelse genom ny detaljplan	215
6.5:4:3	Successiv förnyelse	216
6.5:4:4	Dispensgivning	216
6.6	Utvecklingsmöjligheter	217
6.6:1	Reformbehovet	217
6.6:2	Möjligheter att utnyttja exploateringssamverkan i kommunal markpolitik	218
Fig 11	Exploateringssamverkan som inslag i kommunal markpolitik. Jämförelse av metoder (A–C)	220
6.6:3	Stadsförnyelse i internationellt perspektiv	221
6.6:4	Lagteknisk lösning	221
	Notförteckning	222
	Litteraturförteckning	256
	Betänkanden	258
	Riksdagstryck rättsfall m m	259
	Förkortningar	261
	Sakregister	263
	Viktigare lagar	276
	Bilaga 1 Förslag till lag om exploateringssamverkan – lagtext ur prop 1981/82:221	277
	Excurs	292

Förord

Redan i direktiven till den ursprungliga bygglagutredningen 1968 efterlystes en lösning på problemet att undvika långvariga byggnadsförbud. Förbudsproblematiken är i stor utsträckning en konsekvens av att fastställda planer ej kunnat genomföras.

Plangenomförandet är ett centralt problem inom ett plansystem. Brister i plangenomförande är ett effektivitetshinder för uppförande av ny bebyggelse – ”bristande planberedskap” – men blir också ofta en hämmande restriktion för skötseln av befintliga byggnadsbestånd, som ställs under byggnadshinder inför en omvandling. Plangenomförandets problem behandlas i denna avhandling från olika utgångspunkter i ett större rättsligt sammanhang. Som en kärnfråga betraktas behovet att samordna rättslig omvandling och ekonomiska åtaganden inom fastighetsbestånd, som ställs under en gemensam planreglering.

Framställningen tar som ett ledmotiv upp möjligheter att lösa detta problem med rättsliga metoder, som tidigare kommit till användning utanför stadsbyggnadslagstiftningen. Fastighetssamverkan har tidigare visat sig vara en effektiv metod att omfördela fastighetstillgångar inom fastighetsbildningslagstiftningen – jfr laga skiftena på 1800-talet. Metoden har också kommit till användning för att genomföra tekniskt avancerade fastighetsinvesteringar inom vattenbyggnadsrätten – jfr vattenlagens reglering av våra stora vattenkraftsutbyggnader.

På senare tid har intresset ökat för att också ta dessa genomförandemidler till användning inom byggnadslagstiftningen. Bygglagutredningen 1974 efterlyste former för s k samexploatering, och PBL-utredningen 1979 framlade ett principförslag, som senare vidareutvecklats i ett lagförslag om s k exploateringsamverkan 1981.

Framställningen behandlar dessa förslag. Samtidigt genomförs en principiell analys av fastighetssamverkans användbarhet som genomförandemetod i stadsbyggnadssammanhang. Det sker i anslutning till en teoretisk försöksmodell, som utvecklats för att systematiskt granska, hur fastighetssamverkan kan utvecklas för att på bästa sätt nå avsedda resultat: ett i tiden samlat plangenomförande.

Teoretiskt pekar undersökningen på att det borde vara möjligt att uppnå sådan grad av effektivitet i genomförande, att byggnadsförbud och andra former av befogenhetsbortfall – t ex genomförandetider eller byggnadsförbud – i princip skulle kunna undvaras som element i plansystemet, i vart fall i plangenomförandesyfte.

En stor hjälp i framställningen av historiska avsnitt och särskilt då för vattenbyggnadsrätten har varit de studier jag haft tillfälle att genomföra med stöd av Statens Råd för Samhällsforskning rörande vattenrätten. Jag vill här rikta ett tack till professor Per Olof Ekelöf och justitierådet Henrik Hessler, som gav mig tillfälle att verka som forskningsassistent i Uppsala kring dessa frågor åren 1964–69.

Kontakterna med plangenomförandets problem och byggnadslagstiftningen fördjupades, sedan jag blev i tillfälle att kontinuerligt följa pågående arbete inom byggnadslagstiftningen på Näringslivets Byggnadsdelegation åren 1969–82.

Jag vill här rikta ett särskilt tack till medarbetare, som jag då under olika skeden haft tillfälle att samarbeta med. Jur kand Jan Hagman, och jur kand Michael Levin har i slutskedet särskilt assisterat mig med att ta fram referensmaterial som underlag för noter och hänvisningar till framställningen.

Den studie som nu framläggs har understötts genom anslag från Statens Råd för Byggnadsforskning, vilket möjliggjort utgivningen i denna form. Studien utgör en delrapport i ett forskningsprojekt rörande fastighetssamverkan som metod för plangenomförande, som avses bli fullföljt med särskilda fältstudier för att ytterligare belysa de praktiska förutsättningarna för fastighetssamverkan inom planlagstiftningen.

Vaxholm i januari 1983

Ulf Brunfelter

Sammanfattning – Fastighetssamverkan som metod för plangenomförande

Inledning

Plangenomförande och den kommunala planberedskapen är idag ett ofta diskuterat praktiskt problem. Det beror på att vi under senare år övergått till en annan stadsbyggnadssituation än tidigare, där förtätning och stadsförnyelse kommit alltmer i förgrunden inom byggandet. Problemet är då att en omvandling oftast berör många olika ägare i planområdet, s k ägosplittring. Detta betyder i sin tur att samordningsproblemet växer då det gäller att anordna ett i tiden samlat plangenomförande.

Plangenomförandets problem ägnades också särskilt intresse i det förslag till ny plan- och bygglag, som lades fram 1979 – SOU 1979:65/66. I utredningsförslaget intar en princip om tidsfrister för genomförande – s k genomförandetid – en central plats. Rätten att bygga enligt planen får en giltighetstid, som kan förfalla efter en period på 5–15 år. Därmed utnyttjas ett befogenhetsbortfall i påtryckningssyfte för att framkalla den i planen avsedda bebyggelsen.

Byggnadsförbud i plangenomförandesyfte har i olika former använts tidigare. Sådana lösningar har dock sina klara begränsningar inom förut bebyggda områden, där fastighetsanvändningen erbjuder sakägarna sådant utbyte, att något spontant intresse inte finns av några förändringar.

Samtidigt lade utredningen fram förslag om rättsligt sett nya metoder för plangenomförande genom s k exploateringssamverkan. I denna del bygger förslaget på rättsliga traditioner för s k fastighetssamverkan, som tidigare använts utanför byggnadslagstiftningens område. Utredningsförslaget har på denna punkt senare utvecklats i ett regeringsförslag om exploateringssamverkan, som framlades 1981 (prop 1981/82:221). Frågan om sådan lagstiftning vilar dock fortfarande. Diskussionen om plangenomförandets problem har därmed kommit i rampluset, och dessa frågor belyses därför i ett större rättsligt sammanhang i avhandlingen.

Fastighetssamverkans ursprung – skiftesrätten

Fastighetssamverkans egentliga ursprung går tillbaka till skiftesförfattningarna, som ledde till en omfördelning av huvuddelen av våra marktillgångar i landet. Fördelningen av de gamla byarna skedde efter en särskild skiftesplan för den nya jordindelningen.

Markinnehav som tillhörde olika ägare reglerades till nya enheter på ett

enhetligt sätt, dvs en samordnad förändring, något som har vissa beröringspunkter med ett plangenomförande.

Denna metod för omdaning av fastighetsinnehav i nationell skala är visserligen välkänd men det kan ändå vara intressant att erinra om dess principer och en kortfattad analys återges därför. Det befogenhetsreglerade inslaget var kraftigt. Det ursprungliga skiftesvitsordet gällde, vilket gav en enda ägare rätt gentemot de övriga att få en ändring till stånd inom byarna. Förändringarna dikterades av en uttalad nyttoprincip – att en ny indelning var till delägarnas bästa var lagstiftningens utgångspunkt. Men det var fråga om en nytta i hög grad sett ur det allmännas synpunkt, dvs det var statsmakternas jordbrukspolitiska strävanden som låg bakom.

Omfördelningen av marken grundades på en för deltagarna gemensam delaktighetsnorm. Ett sk graderingssystem för markvärden upprättades för att skapa former för likabehandling delägarna emellan. Teoretiskt intressant för fastighetssamverkan är att man här står inför en likabehandling med vad vi kallar en intern värdererens dvs likabehandlingen sker från värdesynpunkt enhetligt inom det kollektiv som skall omregleras, detta till skillnad från expropriationsrättens utgångspunkter som arbetar med en jämförelse med utomstående parter på marknaden för att uppnå ekonomisk likabehandling, vad vi har kallat en extern värdererens.

Naturligtvis råder stora skillnader mellan skiftesrättens tidevarv och dess problem och dagens frågor om bebyggelseutnyttjande. Skiftesrätten gällde ett likvärdigt utnyttjande parterna emellan och syftade inte till att förändra fastigheternas användningssätt, som skulle förbli jordbruks- och skogsbruksfastigheter i huvudsak. Deltagarna ställdes med andra ord inte inför särskilda ekonomiska risker vid omvandlingen utan skulle tvärtom i princip ha jämgott igen dvs få likvärdiga brukningsenheter tillbaka. Det var alltså fråga om en omfördelning av i princip oförändrade tillgångar deltagarna emellan.

Vattenbyggnadsrätten

Från detta tidiga ursprung i skiftesrätten har reglerna om fastighetssamverkan hunnit utvecklas åtskilligt och man kom i själva verket ganska tidigt in på problem där samverkan syftade till att genomföra förändringar och gemensamma företag. Det gäller redan den tidiga vattenbyggnadsrätten i fråga om diknings- och sjösänkingsföretag. I synnerhet det senare är ett klart exempel på förändrad fastighetsanvändning nämligen från vattenområde till åkerjord eller annan jordbruksmark. Man ställdes då inför problemet att deltagarna onekligen började ta företagsekonomiska risker. Det fordrades i synnerhet för sjösänkingsföretagen stora arrangemang och investeringar. Inom systemet utvecklades då regler som tog hänsyn till att sakägarna kunde ha olika intressen och att somliga ville ställa sig vid sidan av riskfyllda engagemang. Principen om så kallad båtnadsavsägelse introducerades och sådana tankar på frivilligt utträde är något som inte överraskande återkommer i dagens diskussion om exploateringssamverkan.

Tekniken att sammanföra olika ägargrupper och fastighetsintressenter

till samverkan i gemensamma företag drevs emellertid ännu längre i den del av vattenbyggnadsrätten, som lade grunden för vårt lands mycket omfattande vattenkraftsutbyggnad.

Denna lagstiftning nådde sin höjdpunkt i 1918 års vattenlag som kvarstod i huvudsak oförändrad ända till början på 1970-talet. Man stod här inför tekniskt sett avancerade företag och arbetade inte bara med olika former utav areala användningssätt som tidigare i fråga om tillgodogörande av viktiga naturresurser.

Vattenbyggnaderna, i detta fall kraftstationerna, är tekniskt komplicerade inrättningar och till detta kommer som ett slags generalplaneanläggningar, älvregleringarna och vattenmagasinen som utnyttjar omfattande sjöregleringar i en ganska invecklad teknisk och ekonomisk planering.

I avhandlingen behandlas översiktligt denna rättsutveckling.

Intressant är att notera att ett viktigt problem i utvecklingen var den splittring av vattenkraftstillgångarna som förekom. Fallhöjden i vattenfallen var fördelad vanligtvis på ganska många olika ägare. Dessa intressen skulle sammanföras till i princip en enda byggnad, som gav intressenterna utbyte, nämligen kraftstationen.

Man opererade här med ett majoritetsvitsord för gemensam utbyggnad som i praktiken kom att visa sig så effektivt, att efterkrigstidens stora vattenkraftsutbyggnader tämligen smärtfritt effektuerades med detta instrument.

Vattenkraftsutbyggnaderna betydde mycket omfattande omställningar för olika parter och man ställdes bl a inför problemet att likställa fallhöjdsinnehavarna då det gällde möjligheter till utbyte i företaget. Eftersom bara en enda anläggning kunde komma till stånd var det nödvändigt med en omfattande ömsesidig enskild tvångsrätt i detta fall. Detta löstes så att minoritetsgrupper likställdes då det gäller anspråk på nytta i kraftverket, vilket skedde genom en rätt att erhålla kraftbelopp. Man stod här också inför problemet att fallhöjdsägarna i allmänhet inte hade resurser att bekosta en så dyrbar investering. Systemet gjordes därför flexibelt så att de som hade investeringskapacitet kunde utnyttja den och få full utdelning för sin andel genom s k bruttokraft, medan de som saknade medel att investera kunde dra sig ur och få del i teoretisk netto nytta dvs ett reducerat kraftbelopp s k nettokraft. Deltagarna kunde alltså i båda dessa fall i princip dra nytta utav innehav och få tillbaka en fastighetstillgång.

Systemet medgav också ersättning i pengar vilket naturligtvis var praktiskt för småfallsandelar. Då det gäller ersättningsreglerna var reglerna baserade på en generös likabehandlingsprincip och alla fick del i netto nyttan, även de som ersattes med pengar. Karaktäristiskt för ersättningsreglerna kunde emellertid också här sägas vara en inbördes värdegemenskap dvs ett system med interna värdereferenser. Alla erhöi i princip utdelning i ett värde som refererade till det gemensamma kraftverket. Detta gällde också om ersättning i pengar. Att abstrakt konstruera något annat marknadsvärde på fallhöjd hade för övrigt säkerligen varit mycket svårt.

Stadsbyggnadsrätten

Stadsbyggnadsrätten bärs upp av andra rättsliga traditioner. Metoder för fastighetssamverkan har i stort sett lyst med sin frånvaro. Även om man skulle tycka, att rättsliga former för att åstadkomma ett samlat byggande skulle vara särskilt aktuella, då det gäller planering av fastighetskomplex med tätare bebyggelse har ett sådant synsätt rent praktiskt varit stadsbyggnadsrätten helt främmande. Men det vore fel att från nutida synsätt förledas till att anlägga ett ohistoriskt perspektiv på gångna tiders förhållanden. Måhända var ett i tiden sammanhållet utbyggande av större områden t ex stadsplanevis inte något särskilt uttalat praktiskt behov. En successiv utbyggnad och anpassning till ändrade förhållanden alltefter de olika ägarnas intresse för saken kan ha framstått som fullt tillräckligt. Hur som helst finns det här närmast anledning att konstatera faktum då det gäller stadsbyggnadsreglernas innehåll, som diskuteras i ett par översiktliga avsnitt i framställningen. Typiskt är att man i stadsbyggnadsrättens inledningsskede t o m särskilt betonar svårigheterna med en samfällad omreglering och redan på 1800-talet snarast pläderar för en kommunal markpolitik som lösning för vissa plangenomförandeproblem.

Planläggning för bebyggelse har uppfattats i princip som en fråga om fastighetsanvändningen inom det redan existerande fastighetsbeståndet, som alltefter dispositionernas art fick anpassas till de förändringar som behövdes då det gäller fastighetsindelningen. En harmonisering av fastighetsbeståndet så att det svarade mot planens tekniska förutsättningar i fråga om möjligheter till fastighetsinvesteringar framstod i allt väsentligt som ett anpassningsproblem i första hand för de enskilda ägarna.

Stadsplanläggningen betyder visserligen en rådighetsreglering i fråga om ägarnas rätt att bygga, men någon rättslig omdaning av fastighetsbeståndet för byggande som gemensam uppgift för det berörda fastighetsbeståndet syftar reglerna inte till. Bebyggelsens genomförande enligt planen uppfattas med andra ord inte som någon gemensam uppgift för berörda parter och investeringsutrymmet räknat i byggnadsrätt heller inte som gemensam tillgång – dvs kort sagt de traditioner som utvecklats inom fastighetssamverkan har varit byggnadsrätten främmande. Detta konstaterande gäller den hittillsvarande lagstiftningen på området alltifrån 1907 års stadsplanelag till vår alltjämt gällande byggnadslag från 1947.

I stället har stadsplanerätten arbetat med påtryckningsmedel för att eventuellt påskynda en anpassning till planförutsättningarna. Framför allt har grundsatsen varit ett planenlighetskrav så att planen beskriver vad som får byggas medan annat utnyttjande framstår som förbjudet. Detta planenlighetskrav får betydelse som en byggnadsrestriktion i påtryckningssyfte, när ny plan har lagts över äldre bebyggelse.

Sedermera har också byggnadsförbud i anpassningssyfte av provisorisk karaktär blivit mycket vanliga i avvaktan på blivande planläggning. Också här har man arbetat med befogenhetsbortfall som en beredskapsåtgärd. Men då beredskapen blev långvarig har de enskilda befogenheterna blivit osäkra och planens permanent reglerade byggnadsrätt alltmer framstått som ett förhandlingsbart utrymme för kommunal dispensgivning för byggande snarare än en gällande plan som grund för byggnadet. Som nämnt intar

fortfarande diskussionen om förfallsregler – nu i form av sk genomförandetider – en central plats också i PBL-utredningens diskussioner om genomförandeinstrument.

Medan alltså plangenomförandet som en gemensam uppgift för fastighetsägarna hittills inte vunnit något insteg i stadsplanerätten finns det vissa likheter i traditioner från fastighetssamverkan då det gäller exploateringskostnaderna. Det karaktäristiska för fastighetssamverkan har varit att investeringskostnaderna betraktas som en gemensam enskild angelägenhet som deltagarna tillfullo fått stå för. Successivt har tanken på en kostnadsäckning alltmer fullföljts också inom stadsplanerätten och betalning av stadsplanekostnader har på så sätt blivit en belastning på det enskilda fastighetsbeståndet. Men karaktäristiskt för debiteringsmetoderna har varit tendenser att utforma betalningarna som tämligen likartat utformade efter en offentlig taxa eller betalning som offentlig avgift, dvs det offentlighetsrättsliga inslaget har varit dominerande. Utvecklingen utav vad som sammanfattande skulle kunna kallas plankostnadsreglerna har vi beskrivit i ett sammanhängande avsnitt för översiktlighetens skull i framställningen.

Värt att nämna i sammanhanget är kanske också att tomträttssystemet här i stora stycken utvecklats som en form av plankostnadsregler i praxis.

Kommunal markpolitik och offentlig markförsörjning för plangenomförande

Samlat byggande blev under efterkrigstiden en realitet och med samlat menas då också ett i tiden koncentrerat byggande och plangenomförande. Men denna form av plangenomförande blev i praktiken främst ett samlat byggande på råmark, och utvecklingen under epoken sammanhänger intimt både med den kommunala markpolitiken och utvecklingen av den statliga långivningen, som för övrigt också utsträcktes till kommunala markförvärvslån. Utvecklingen och en beskrivning av dessa metoder för plangenomförande redovisas för sammanhangets skull också relativt utförligt i framställningen.

Det visade sig emellertid mer problemfyllt att överföra samma principer om offentlig markförsörjning som plangenomförandemetod på stadsförnyelse och kanske framförallt på problemområdet förtätning dvs omreglering särskilt inom äldre villabebyggelse. De stora villastäderna från äldre tid har i stort sett förblivit en slumrande reserv från stadsbyggnadssynpunkt.

Metoder med offentlig markförsörjning för plangenomförande innehåller också målkonflikter, eftersom man här eftersträvar ett monopolskapande fastighetsinnehav på en enda hand för ett plangenomförande där flera intressenter och tänkbara byggare faktiskt finns. Från konkurrenssynpunkt ligger med andra ord häri en motsägelse, låt vara att den samlande handen i detta fall är kommunen och dess markinnehav.

Man kan också peka på konfliktskapande element så till vida att metoden i princip utesluter tidigare markägare i området från medverkan. Samtidigt

finns på detta område påtagliga svårigheter för samverkan enskilda emellan eftersom det bl a finns konfliktskapande element då det gäller fastighetsvärderingen. Exempelvis blir en relativt välhållen byggnad närmast en belastning i ett plangenomförandefall som förutsätter rivning, medan däremot en redan avröjd tomt eller gammal bebyggelse i sådana sammanhang blir en fördel värdemässigt sett.

Det kan tilläggas att också expropriationsvärdering i dessa sammanhang blir mera komplicerad än då det gäller råmark, eftersom bebyggda fastigheter uppvisar sådana individuella variationer att t ex ortprisivärdering och dylika schabloner knappast ger någon enhetlig vägledning – det möter med andra ord särskilda problem att arbeta med externa värderingsreferenser i dessa sammanhang.

Fastighetssamverkan som instrument för plangenomförande – metodfrågor

Vi diskuterar också behovet av fastighetssamverkan från praktisk synpunkt och vilka planeringsfall som finns där sådana metoder skulle kunna ha en gynnsam effekt på plangenomförandets problem.

I själva verket torde det vara möjligt att skilja ut olika grupper av plangenomförandefall som från praktisk synpunkt skulle kunna tacklas med olika metoder för att nå gynnsamma lösningar.

Det vill t ex synas som den offentliga markförsörjningens metod skulle vara särskilt applicerbar på nybebyggelse och plangenomförande på större samlade råmarksinnehav.

Metoder för fastighetssamverkan återigen skulle systematiskt sett få sitt främsta tillämpningsområde då det gäller bebyggelseomvandling enligt en ändrad plan för bebyggelseutformningen.

En successiv stadsförnyelse på i huvudsak oförändrade planförutsättningar men med viss dispensgivning eller justeringar svarar däremot närmast mot den nuvarande byggnadslagens arbetssätt. Vi tror detta kan vara av ganska stort intresse att diskutera från systematisk synpunkt, eftersom den nuvarande byggnadslagens uppskovs- och anpassningsmekanismer inklusive dispensgivning antyder att man här strängt taget accepterar bebyggelsesituationer som i realiteten lämpar sig för ett bevarande av en tämligen oförändrad ordning och inte en bebyggelseomvandling – i varje fall om man med bebyggelseomvandling menar en i tiden samordnad operation.

Med andra ord, om det skall vara meningsfullt att lägga fram en kommunal plan för bebyggelseomvandling, bör man också vara beredd att genomföra den tämligen snabbt. Siktar man alltså på ett samlat plangenomförande skulle metoder för fastighetssamverkan te sig logiska för att öka effektiviteten i omvandlingen. Läggs däremot en sådan plan fram över befintlig bebyggelse utan bestämda genomförandetider, torde planen göra mera skada än nytta sannolikt, eftersom ett i tiden utdraget förfarande kommer att förknippas med restriktioner över den befintliga bebyggelsen typ byggnadsförbud som sannolikt gör mer skada än nytta från praktisk synpunkt och något samlat plangenomförande blir det inte fråga om då förloppet blir långt och segdraget. Detta kan både från teoretisk och praktisk

synpunkt vara en viktig och nyttig analys att diskutera – detta både med tanke på våra ofta kritiserade traditioner med långvariga byggnadsförbud, men också med tanke på PBL-utredningens utgångspunkt om genomförandetider och befogenhetsbortfall som grund för lösningar på plangenomförandets problem över huvud taget.

En annan diskussionspunkt som här kommer upp är de markpolitiska aspekterna. PBL-utredningen menar att exploateringssamverkan skall vila på samma grund som tätbebyggelseexpropriation. Detta låter sig kanske sägas. Men samtidigt kan man från rationell synpunkt mycket väl se saken så, att intresseavvägningen – dvs frågan om förändring eller inte av bebyggelsen – är något som redan blivit bestämt av samhället genom framläggande av detaljplan. Någon ny intresseavvägning skulle då strängt taget inte behövas i den frågan – jfr hur nuvarande BL arbetar med regler om inlösen – t ex av gatumark – direkt med stöd av lag.

Sammanhängande med dessa markpolitiska aspekter finns också frågan hur man skall se på relationerna till offentlig markförsörjning dvs markvillkor m m. På den punkten förefaller det väl i varje fall praktiskt vara så att kommunens avgörande i planfrågan kan vara vägledande. Kommunen är huvudman för den fysiska planeringen och hur den skall förverkligas borde alltså ligga under dess domvärjo. Det betyder i princip, att fastighetssamverkan blir en alternativ genomförandemetod i kommunens val – dvs sett ur det offentligas synpunkt en fakultativ metod. Valet ligger då praktiskt sett inom ramen för kommunernas planförberedelser. Vill man ordna genomförandet genom offentlig markförsörjning gäller det att förvärva eller expropria först och planera sedan. Tror man däremot att saker och ting löser sig bättre genom former för samverkan mellan de enskilda sakägarna i ett planområde och kommunen lägger man ut den plan, som skall förverkligas genom fastighetssamverkan, och i detta avgörande ligger då ett ställningstagande till att samhället anser det lämpligt att utnyttja enskild mark för plangenomförande.

En försöksmodell

Efter denna lägesbestämning av lämpligaste utbyte i fastighetssamverkan från planteknisk och markpolitisk synpunkt och efter den inledande undersökningen av rättstekniska samband och den rättshistoriska lägesorientering som kan förtjäna göras, har vi sett uppgiften vara att försöka applicera fastighetssamverkan som en metod att lösa plangenomförandets problem i stadsbyggnadsrätten på ett så rationellt sätt som möjligt. Det är utgångspunkten för en särskild framställning som redovisar en försöksmodell. I sammandrag innebär denna försöksmodell att hantera fastighetssamverkan på ett rationellt sätt i plangenomförandesammanhang följande:

1. Enligt försöksmodellen framställs fastighetssamverkan som en reguljär metod för plangenomförande. För detta talar både plantekniska och rättspolitiska synpunkter

När plangenomförande betraktas som en gemensam angelägenhet för berörda fastigheter betyder detta andra utgångspunkter för värdering och utrymme i investeringsmöjligheter vid en detaljplanläggning än den

tilldelning av byggnadsrätt på bestående fastigheters areal som byggnadslagen i princip utgår ifrån idag. Med andra ord är likabehandlingsprincipen eller anspråk på delaktighet efter andel i bebyggelse enligt framlagd plan en grundsats som det finns skäl att tillämpa genomgående, när enskilda parter tillåts medverka i samhällsutbyggnaden. Sådana enhetliga grunder behövs också för fastighetsvärdering och kreditgivning för att inte skillnaderna slumpmässigt skall bli alltför olika, om olika synsätt anläggs på fastighetsäganderättens ekonomiska innehåll i detta sammanhang.

Slutsatsen i försöksmodellen har därför blivit att fastighetssamverkan genomförs ex lege, som en konsekvens av detaljplanebeslutet. Detta får plantekniskt också den fördelen, att det räcker med en enda intresseavvägning för samhällets och sakägarnas del nämligen de överväganden som ligger till grund för detaljplanebeslutet.

2. Som grund för försöksmodellen är tanken, att en omreglering av fastighetsbeståndet med fastighetsregleringsmetoder sker så, att fastighetsbeståndet underkastas en gemensam omdaning för byggande enligt planen. Utgångspunkten är alltså att fastighetsbeståndet betraktas som en ägomassa i omvandlingsskedet. Man arbetar då efter en andelsprincip då det gäller fördelning av byggnadsrätt.

Fastighetsregleringsmetoder renodlas också så till vida, att likabehandlingen sakägarna emellan vid bestämmande av andelstal och tilldelning av fastigheter sker med ett graderingssystem dvs en intern värderingsreferens – inte med marknadsprisjämförelse dvs extern värderingsreferens såsom vid expropriation. Den interna värderingsreferensen i graderingsmetoder är en genomgående arbetsmetod både för beräkning av andelstal och för fastighetstilldelning.

Då det gäller bebyggda fastigheter betraktas byggnadsrätten som en särskild tillgång, dvs anspråket på investeringsutrymme från sakägarnas sida till bebyggda fastigheter bevaras i princip.

3. Naturligen finns ett behov av likvidvärderingar också i ett system som huvudsakligen arbetar med fastighetsregleringsmetoder. Byggnader som av planskäl måste rivas är ett typfall, då expropriationsvärdering måste appliceras.

Som förut sagts ingår själva byggnadsrätten som ett bevarat anspråk på investeringsutrymme för sakägarna, men byggnader som måste rivas är en särskild uppoffring sakägaren skall gottgöras för.

Praktiska skillnader mot den konfliktskapande ordning som nuvarande expropriationsmetoder kan betyda, är i detta sammanhang att avvecklingskravet på fastigheterna ställs samtidigt i utbyte mot del i byggnadsrätt och möjlighet till medverkan i utbyggnaden. Expropriationsvärdering begränsas främst till värdet av byggnader. Skilda sakägare emellan utjämnas vidare motsättningen mellan välskötta och sämre skötta byggnader så, att kostnaderna för avveckling, rivning och evakuering som strax skall beröras betraktas som en gemensam exploateringskostnad. Det betyder för övrigt att också den som får ersättningar delvis får vara med att betala och han får därmed insyn i värderingsgrunder och värderingsprinciper. Och kanske framför allt –

med samverkan som grund har man möjlighet att få utnyttja investeringsutrymme, dvs medverkan blir intressant – man motas inte ut från sin position i planområdet som vid expropriation.

4. Ett annat som vi tror intressant uppslag i försöksmodellen är garantier för att ett samlat plangenomförande verkligen kommer till stånd – detta har strategisk betydelse för frågan om plangenomförandeproblematiken, t ex behovet av genomförandetider och dylikt. Effektivitetskravet betonas då så långt, att kommunerna får möjlighet att förverkliga tanken på s k positiv planering. Detta sker så att vi jämställer sakägarnas anspråk i viss mån med situationen i bolag och föreningar.

Med detta synsätt villkoras fastighetstilldelningen för sakägarna så, att de får ta ställning till att teckna ett exploateringsavtal eller med vår terminologi utbyggnadsavtal med kommunen för att få byggnadsfastigheter tilldelade. Jämförelsen på den här punkten kan också göras med tomträttslagstiftningens utveckling i praxis.

Sakägare som får flera byggnadsfastigheter eller är ointresserade av mera omfattande investeringsutrymme har naturligtvis möjlighet att disponera sådana objekt med andra byggherrar som vill arrondera sitt innehav i ett planområde. För intressenter slutligen som är tveksamma till utbyte av planens investeringsutrymme appliceras så principen om frivilligt utträde dvs en båtnadsavsägelse. I sådana fall sker en expropriationsvärdering av objektet.

5. Huvudprincipen i försöksmodellen är att man från ett individuellt fastighetsinnehav får ett anspråk på tilldelning av nytt fastighetsinnehav användbart för byggande.

Eftersom tilldelningsutrymmet i fastigheter därmed får särskild betydelse diskuterar vi ytterligare möjligheterna att tillgodose sakägarkretsen därvidlag. Vi menar att åtskilliga gemensamt byggbara objekt – t ex radhus o dyl – mycket väl skulle kunna upphandlas gemensamt med tillämpning av samordningsreglerna i fastighetsbildningslagen. Av intresse att undersöka menar vi vidare vara om inte bostadsrätt skulle kunna bli ett alternativ till inlösen med pengar för sådana sakägare som önskar detta. Därmed skulle också flerfamiljshusbebyggelse kunna bli i viss mening tilldelningsbar till sakägare med små andelar eller i situationer då omvandlingen i planområdet betyder mycket begränsade möjligheter till tilldelning av självständigt byggbara fastigheter.

6. Som förut sagts intar de s k utbyggnadsavtalen en central plats i modellens genomförandemetod. Deltagarna betalar sina utvecklingskostnader på sätt som brukar karaktärisera fastighetssamverkan. Åtagandena kan som vi nyss sagt utvidgas inte bara till exploateringskostnader utan också till ett formligt åtagande att bygga, jfr här traditionerna inom tomträttsinstitutet. Kostnadsbelastningarnas utformning och utbyggnadsavtalens ekonomiska innehåll berörs närmare. Enligt modellen blir det inte nödvändigt att skapa en samfällighet för att nå enhetlig kostnadsreglering utan systemet åstadkommer i praktiken ett slags "kollektivavtal" dvs en enhetlig ekonomisk reglering mot samtliga.

Utgångspunkten är då att planområdet bildar en ekonomisk enhet också då det gäller genomförandekostnaderna, vad vi kallat projektredovisning. Så nås en effektivitetskontroll som kan vara intressant också för kommunerna när det gäller utvecklingen av plankostnader där offentlig markförsörjning begagnas. Tanken är här att systemet skulle kunna bli fakultativt dvs tillämpas på sakägares eller kommuns begäran som alternativ till taxor och mera schablonmässigt beräknade anslutningsavgifter.

Som förut sagts utgår försöksmodellen ifrån att ersättningar för byggnader, evakueringskostnader och dylika likvidfrågor betraktas som gemensamma exploateringskostnader för deltagarna.

Därmed är kostnadssidan väl definierad. Återstår att beskriva hur en enhetlig och rättvis fördelning av dessa kostnader skall ske. Fördelningsgrunden blir enligt försöksmodellen fastigheternas nytta för bebyggelse och den är med graderingsmetoder uppskattad till andelstal. När dessa andelstal ger utbyte i form av tilldelning av flera byggnadsfastigheter, kan man fastighetsvis fördela belastningarna efter fastigheternas graderingsinnehåll. Vi anser därmed att frågan om fördelningsgrunder fått en harmonisk och ganska gedigen lösning.

Värt nämna är också att överföring av allmän platsmark, gator och dylikt till kommunen kan ske med själva förrättningshandlingen som fångeshandling. Något formligt förvärv som vid nuvarande exploateringsavtal skulle inte behövas, utan marken tilldelas kommunen så att säga av oskifto.

7. Slutligen då det gäller betalning av gemensamma kostnader, har vi i försöksmodellen utgått ifrån att fastigheterna ställs till förfogande för nybelåning för uppförande av bebyggelsen. De skall med andra ord kunna göras gravationsfria för nya pantbrev. Fördelen därmed är att konkurrerande anspråk på förmånsrätt som i PBL-förslaget inte behöver uppkomma.
8. Sammanfattningsvis syftar modellen till att som slutresultat nå ett plangenomförande som också blir tidsmässigt garanterat genom en civilrättslig reglering i utbyggnadsavtal. Sakägarna får med modellen mycket goda möjligheter att förutse de ekonomiska betingelserna för ett deltagande på så sätt att både investeringsutrymmet och kostnaderna för ett deltagande blir väl definierade.

En samverkan mellan sakägarna underlättas också från ekonomisk synpunkt på så vis att prissättningen på fastigheterna i omvandlingsskedet sker efter en enhetlig utgångspunkt nämligen förutsättningen av ett gemensamt i tiden samlat plangenomförande – ändamålet med värderingen blir därmed väl definierat. Detta medför en styrning av prissättningen så att den kan bli relativt enhetlig och kommer att likna prisbildning exempelvis på teckningsrätter, andelsbevis och dylikt för ett deltagande i ett gemensamt företag.

Av särskilt intresse för praktiska studier är naturligtvis hur man skapar möjligheter för ett harmoniskt förhållande till sakägarkretsen i genomförandeskedet. Vi diskuterar två huvudmetoder som kan vara gångbara. I ena fallet sker ett intensivt och omfattande samråd mellan

planmyndigheter och sakägare före en detaljplanläggning. I det andra fallet väntar man på precisering i detalj av planinnehållet och låter sakägarna själva i så stor utsträckning som möjligt påverka detta. I utgångsläget nöjer sig då kommunen med att framlägga en s k flexibel stadsplan.

9. Med fastighetssamverkan som metod skapas nu andra utgångspunkter för bebyggelseomvandling inom planlagstiftningen. Den gamla målkonflikten mellan omvandlingskrav till nya förhållanden och skydd för bestående ägarförhållanden behandlas på ett nytt sätt. Omvandlingskravet enligt planen får nu en *direkt genomslagskraft också på fastighetsbildningen*.

Innebörden av detta blir att gammal fastighetsägarerätt förvandlas rättsligt sett till ny, *vars användningssätt överensstämmer* med den nya planen. Därmed har i princip fullbordats en *rättslig transformation*, som direkt leder till det uppställda målet, att *framkalla ett i tiden samlat plangenomförande*. Målkonflikten mellan omvandlingskrav och skydd för bestående fastighetsförhållanden blir med fastighetssamverkan i princip bilagd genom principerna om *inbördes rättvis avräkning av det gamla och delaktighet i det nya*.

Med fastighetssamverkan uppstår med stor sannolikhet andra och gynnsammare utgångspunkter för plangenomförande. Den tveeggade användningen av långvariga påtryckningsmedel i omvandlingssyfte – dvs byggnadsförbud och befogenhetsbortfall för pågående fastighetsanvändning – *erfordras i princip inte längre*, när en *direkt omvandling av fastighetsbeståndet* till en ny plan blir möjlig:

Detta talar med tanke på planlagstiftningens innehåll i framtiden för att enbart *planenlighetskravet* skulle behöva upprätthållas i ett framtida plansystem, dvs förbudet att bygga i strid med plan. Däremot skulle byggnadsförbud i *omvandlingssyfte* i princip komma att te sig obehövliga.

Lagförslaget om exploateringssamverkan

Förslaget i prop 1981/82:221 har utvecklats åtskilligt i förhållande till PBL-förslaget. Propositionen presenterar nu en sammanhållen lag om exploateringssamverkan.

Förslaget kan karaktäriseras som en form av fastighetsreglering med nya metoder. Det nya i förhållande till fastighetsbildningslagen är framför allt omvandlingen av fastighetsbestånd för en förändrad fastighetsanvändning och i samband härmed nya värderingsgrunder, s k värdeutjämning då det gäller medgivet bebyggelseutnyttjande i den nya planen. På den punkten skiljer sig förslaget också från det gängse inom byggnadslagen, där ojämnt värdeutfall accepteras, och där fastighetsomvandlingen till ändrad plan sker successivt utan samlat grepp i en samtidig, gemensam fastighetsomvandling.

Förslaget kan också betecknas som en utvidgad fastighetsreglering, eftersom förfarandet med exploateringssamverkan är kopplat till en särskild organisation – s k exploateringssamfällighet – för att ta ut

exploateringskostnader och utföra exploateringsarbeten, som är gemensamma för bebyggelsen i planområdet. Här har anläggningslagen/samfällighetslagstiftningen stått som förebild.

Slutligen har lagförslaget också ett markpolitiskt syfte, som nära anknyter till expropriationslagstiftningen och markpolitisk lagstiftning. Förfarandet skall kunna motiveras som behövt för en gemensam bebyggelseutveckling, särskilt under ägosplittrade förhållanden. Vidare finns en koppling till planlagstiftning på så sätt, att det fordras medgivande från kommunen som lokal planmyndighet. Förfarandet kan i den delen uppfattas som ett utflöde av det kommunala planmonopolet.

Ett förberedande kommunalt planarbete, som pekar på behovet av en samlad bebyggelseutveckling, blir därför en förutsättning för att använda den nya metoden. Byggnadsnämnden har därför också fått initiativrätt.

Fastighetsägare kan också ta initiativ, men deras förslag måste accepteras av kommunen på bedömningsunderlag i förberedande planarbete.

Beslut om exploateringssamverkan träffas av fastighetsbildningsmyndigheten, som enligt förslaget kommer att samråda med de kommunala planmyndigheterna. Fastighetsbildningsmyndigheten måste således utreda, att kommunen tillstyrker samverkan i sitt planarbete och att tillräckligt samförstånd finns bland sakägarna.

Är förutsättningarna uppfyllda, kan fastighetsbildningsmyndigheten träffa ett delbeslut om plangenomförande genom exploateringssamverkan. Detta beslut blir sakrättsligt bindande för sakägarna. Ett sådant principbeslut före detaljplanläggning är ett villkor för att principen om fördelning av byggnadsrätt genom värdeutjämning skall iakttas vid den efterföljande planläggningen.

I princip inträffar således en dubbel beslutsgång enligt förslaget mellan fastighetsbildningsmyndigheten och de kommunala planmyndigheterna, där fastighetsbildningsmyndighetens beslut som framgått är grundläggande för att värdeutjämning och likvärdig fördelning av byggnadsrätten skall iakttas vid detaljplanläggningen – detta i överensstämmelse med de grunder som normalt karakteriserar fastighetssamverkan.

Efter detaljplanebeslutet kan andelen bestämmas fullt säkert, eftersom man då vet vilken ägovidd den nya planen avser ta i anspråk från berörda fastigheter. Av planen framgår också, hur bebyggelsen disponeras på olika byggnadsfastigheter, dvs utrymmet för fastighetstilldelning enligt planen.

När dessa uppgifter säkerställts, kan fastighetsregleringen genomföras med marköverföringar, ersättning bestämmas för bristande tilldelning m m.

I den nya utvidgade formen för fastighetsreglering ingår då också inlösen av mark från sakägare, som ej vill delta.

Vanligen sker även detta i form av marköverföring mot ersättning inom ramen för fastighetsregleringen. Också allmän platsmark inom planområdet tillhandahålls på detta sätt genom överföring till kommunens gatufastighet eller motsvarande.

I förfarandet ingår även bildning av exploateringssamfällighet för att verkställa olika genomförandefrågor. En sådan bildning blir formellt nödvändig, så snart inlösen krävs av mark från sakägare, som ej vill delta i samverkan.

Samfällighetsförvaltningens omfattning och arbetsuppgifter kan tänkas variera. Finns fullständig frivillig anslutning, kan förfarandet tänkas bli slutfört med fastighetsreglering enbart utan särskild samfällighetsbildning. Vid inlösen är däremot samfällighetsbildning ett krav.

Om kommunen aktivt engagerar sig i genomförandet, kan samfälligheten ha fullgjort sin uppgift i och med att inlösen och fastighetsreglering blivit fullgjord. Kommunen kan i sådana fall fortsätta gemensamma exploateringsarbeten m m mot uttagande av anslutningsavgifter från fastigheterna på sedvanligt sätt.

Men det är också möjligt att utnyttja samfällighetsförvaltning för fortsatt fullgörelse. Samfälligheten kan t ex utnyttjas för att få till stånd ett för deltagarna gemensamt exploateringsavtal med kommunen. Saknas direkt kommunalt engagemang, kan fortsatt samfällighetsförvaltning behövas för att utföra exploateringsarbeten m m. Samfälligheten kan erhålla förmånsrätt för sina åtaganden i anslutna fastigheter med stöd av exploateringsbeslutet.

Som huvudregel i förslaget tillämpas principen om likabehandling enligt tidigare rättstraditioner om fastighetssamverkan. Det tar sig uttryck i att fastigheterna åsätts andelstal, som berättigar deltagarna att få del i planens byggnadsrätt i proportion till ingångsvärden, som åsätts fastigheterna.

Ingångsvärdena bestäms enligt förslaget i första hand med ledning av deltagande fastigheters areal. Det blir därmed nödvändigt med fastighetslikvider, som ersätter övervärden av olika slag, som finns på fastigheterna utöver arealen. Därmed inträffar i vissa fall en avveckling av realvärden i utbyte mot pengar.

För det praktiskt viktigaste fallet, att fastigheterna redan förut är bebyggda, kan dock en undantagsregel tillämpas, som ger utrymme för att beakta fastigheternas nybyggnadsvärde som en del av markvärdet – detta som grund för andelstalsberäkningen. Då bibehålls realvärdet i tidigare bebyggelseanvändning.

För fastighetstilldelning gäller enligt förslaget att fördelningen skall ske med utgångspunkt från de nya fastigheternas marknadsvärde för bebyggelse – dvs fördelning av byggnadsrätt enligt planen får utslagsgivande betydelse.

Andelstalen används också som fördelningsnyckel för betalning av gemensamma exploateringskostnader inom området, om överenskommelse inte träffas om annat, t ex i exploateringsavtal. Kommunen kan som alternativ t ex också ta ut anslutningsavgifter med stöd av reglerna i VA-lagen och annan speciallagstiftning.

Lagstiftningens fördelningsprinciper i fråga om andelstal, ersättningar, fastighetstilldelning m m kan förändras genom avtal, om sakägarna är ense. Reglerna är på så sätt fakultativa regler, som blir tvingande i brist på överenskommelse om annat. Utrymmet för överenskommelser begränsas i princip av hänsynstagande till panthavare, som måste medge avvikelser från lagens huvudgrunder, om det förändrar fastighetsvärdena nämnvärt.

Samexploatering som ett nytt hjälpmedel för kommunerna i markpolitiken

Regeringens proposition 1981/82:221 om s k exploaterings-samverkan syftar till att ge kommunerna bättre möjligheter att samverka med enskilda för att uppföra bebyggelse i goda avsättningslägen – särskilt förtätningar i äldre villaområden och vid innerstadssaneringar. Lagförslaget kan på så sätt bidra till ansträngningarna att upprätthålla byggande på en rimlig nivå i landet.

Kommunerna kommer enligt förslaget att kunna samarbeta med fastighetsägare och företag i ett planområde, vilka är villiga att medverka till ett plangenomförande genom att upplåta mark eller uppföra bebyggelse. Enstaka sakägare, som motsätter sig planförslaget får inlösas på kommunens begäran.

Samverkan sker i en form av fastighetsreglering, som fastighetsbildningsmyndigheten genomför. Efter fastighetsregleringen kommer fastighetsindelning och ägoförhållanden att vara anpassade till den nya planen, så att marken blir tillgänglig för bebyggelse.

Byggnadsrätten i planområdet fördelas på deltagarna i förhållande till andelstal, som bestäms med ledning av ingångsvärdet på den mark, som sakägarna tillskjuter i området. Uppskattningen genomförs av fastighetsbildningsmyndigheten.

Samma fördelningsnyckel gäller för betalning av stadsplanekostnader. Dessa betalas till kommunen enligt exploateringsavtal, som kan upprättas gemensamt för deltagarna i förhållande till kommunen genom en s k exploaterings-samfällighet (lagförslaget § 7).

Lagen förutsätter formellt, att flertalet fastighetsägare i planområdet är med på saken. Men ingenting hindrar givetvis, att kommunen förvärvar fastigheter från samarbetsvilliga och på så sätt skapar majoritet för samverkan. Den nya metoden ökar förutsättningarna för en smidig och flexibel markpolitik, när kommunen kan samverka med utbyggnadsvilliga parter. En kommun kan t ex aktivt medverka som "developer" för att bygga ut ett område tillsammans med intresserade enskilda. Men kommunen kan också anvisa åt ett företag att utveckla ett visst område i samverkan på detta sätt. Kommunerna kan på så sätt variera sitt engagemang, och behöver bara inlösa eller förvärva vissa nyckelfastigheter för att utveckla ett område. Samtidigt garanteras kommunen täckning för sina stadsplanekostnader.

1 Introduktion

1.1 Problemställningar

Samordningskravet är en central fråga för modern stadsplanering. Det gäller att samordna ofta betydande investeringar i tid och rum, på ett sätt som tillgodoser gemensamma funktionskrav. Samordningsbehovet framfördes också som ett centralt motiv vid införandet av zonexpropriationsreglerna – jfr prop 1953:218 s. 69.

Från praktisk synpunkt är det behövligt med olika metoder för att lösa samordningsproblemet. Om plangenomförande enligt en metod – tex samhällsövertagande – är förenat med problem kan detta eventuellt lösas med en annan metod. Från rationell synpunkt är det värdefullt att ha flera instrument att tillgå för att nå önskade resultat. Man kan då variera metoderna och använda sig av den utväg som ter sig mest lämpad, allt efter omständigheterna.

Samhällsövertagande är en metod att lösa samordningsproblemet när flera fastigheter tillhörande skilda ägare skall förändras genom en gemensam omreglering. Denna typ av lösning valdes som bekant i stor utsträckning för att genomföra stadsomdaning i Stockholm och andra tätorter. Samtidigt står det klart att det från rättslig synpunkt kan finnas andra metoder för att uppnå samma resultat – dvs att tillgodose samordningskravet. Sådana metoder kan ha både teoretiskt och praktiskt intresse.

Stadsomdaningen i Stockholm – enligt samhällsövertagandemetoden – har inte varit problemfri. Exempel på svårigheter är bl a hur expropriationsförfarandet stagnerat och förvandlats till, i vissa fall, mycket långvariga expropriationstillstånd som senare ej fullföljts.

Den planerade stadsombyggnaden har med andra ord aldrig kommit till stånd. Orsakerna till detta kan vara flera och kan ha varierat. Men sannolikheten talar för att finansieringssvårigheter, brist på planeringsresurser och svårigheterna att bemästra en vidlyftig förhandlings- eller expropriationsprocedur med många olika ägare varit framträdande orsaker till att plangenomförandet stagnerat eller uteblivit.

Strävandena att öka ombyggnadsverksamheten i våra samhällen under 1970-talet via bl a bostadssaneringslagen 1974 och reformer inom bostadslångivningen har också mötts av svårigheter. Möjligheterna till samhällsövertagande har visserligen ökat genom tillkomsten av förköpslagen 1967 och utvidgningar av denna lagstiftning för saneringssektorns räkning 1974, genom tillkomsten av expropriationslagen 1972 m m, men samhällsövertagande som genomförandemetod har inte kunnat hindra stagnationstendenser. Det bör dock anmärkas, att enskild ombyggnadsverksamhet förutsågs vara en viktig beståndsdel i saneringsprogrammen och att samhällsövertagande som genomförandemetod inte avsågs vara något universalmedel – jfr här saneringsutredningen SOU 1971:64. För att främja enskild ombyggnadsverksamhet – ett alternativ till samhällsövertagandemetoden – skulle det behövas lagstiftningsreformer för att tillgodose samordningsbehovet,¹ något som framhölls av ledamöter i saneringsutredningen (jfr s. 254–255).

Samordningsbehovet är en generell företeelse – det gäller t ex inte bara vid stadsombyggnad utan även vid nybebyggelse, så snart ägoförhållandena är splittrade. Dessa problem är inte unika för Sverige. Det fortgår en diskussion även på internationell nivå – exempelvis under ECE-seminariet om markpolitik i Stockholm den 12–17 juni 1978 (program 9/2 78). I Sverige kan man dock konstatera en fortsatt satsning på samhällsovertagande som lösning på samordningsproblemet. Här kan t ex nämnas det sk markvillkoret från 1974 som betyder att huvuddelen av allt bostadsbyggande skall försörjas genom kommunal markanskaffning. I dessa fall tillgodoses samordningsbehovet i offentlig regi.

Denna metod har som tidigare konstaterats vissa begränsningar när det är fråga om sanering, förtätning m m, inom äldre bebyggelse. Men även i fråga om nybebyggelse föreligger betydande problem. Diskussionen om kommunernas bristande sk planberedskap under senare år, tyder på att metoderna för plangenomförande kan behöva ses över eller kompletteras. Orsakerna torde till stor del vara desamma som vid ombyggnad men ytterligare en bidragande orsak som kommit till på senare år är nya strävanden inom samhällsplaneringen, där man förordar en stadsutbyggnad i mindre skala. Detta medför typiskt sett situationer där man i utgångsläget måste arbeta med splittrade markägoförhållanden i tätorternas närhet. Denna situation har också förstärkts på grund av den fysiska riksplaneringen som inneburit att många kommunala utbyggnadsprojekt på råmark stoppats eller inskränkts för att freda framför allt åkermark från bebyggelse.

I en framtida situation med minskad eller obetydlig råmarksexploatering ökar behovet av att se över eller komplettera metoderna för plangenomförande, eftersom man kommer att ställas inför problemet att sörja för en samordning inom områden med äldre bebyggelse och splittrade ägoförhållanden.

Åtskilliga förhoppningar har ställts på tomträttsinstitutet som en lösning på framtidens genomförandeproblem. För närvarande tillgodoses dock endast en relativt begränsad del av landets tätbebyggelse genom tomträttsupplåtelser. Dessutom har tomträttsinstitutet, för att tillgodose främst kravet på investeringsskydd för bebyggelse, gestaltats på ett mycket äganderättsliknande sätt alltsedan 1953. Detta betyder att flertalet problem vid plangenomförande med splittrade ägoförhållanden i själva verket består.

Samordningsbehovet gäller inte bara markanvändningen, utan även investeringsbehovet vid plangenomförande. Ett framträdande problem, inte minst i förtätningssammanhang, är hur gemensamma investeringskostnader skall kunna täckas.

Inom byggnadslagen, VA-lagen, lagen om fjärrvärmeanläggningar, anläggningslagen och liknande regelsystem finns bestämmelser om hur fastigheter kan kostnadsbelastas för att tillgodose gemensamma investeringar. Påfallande är dock hur splittrat regelsystemet förefaller vara på olika delområden. Genom väg- och gatukostnadsutredningens betänkande SOU 1977:12 och 1977:65 framkom ytterligare en reglering på detta område som resulterat i ändringar i byggnadslagstiftningen.² Trots denna regelflora kvarstår betydande problem. Ibland framhålls t ex svårigheterna att erhålla

kostnadstäckning som en grundläggande orsak och hinder för att genomföra förtätning i villaområden. Kostnadstäckningsproblemet anförs som ett motiv för att motverka förnyelse av bebyggelsen genom restriktioner – byggnadsförbud. I praktiken har man sökt komma till rätta med dessa problem, framför allt genom begagnande av exploateringsavtal som syftat till en mera enhetlig reglering av kostnads- och betalningsåtaganden. Detta har dock uppenbarligen inte löst problemet att samordna investeringsåtagandena. En viktig begränsning och orsak är givetvis att exploateringsavtal – med stöd av lag – förutsätter att objektet befinner sig i en ägares hand. Det är med andra ord samordningsproblematiken som är svårhanterlig när markägoförhållandena är splittrade – dvs ett av plangenomförandets huvudproblem.

Samordningsbehovet avser emellertid inte bara omvandling av markanvändningen eller samordning av investeringar för gemensamma ändamål, som hitintills berörts. Ett plangenomförande syftar ju främst till att förverkliga bebyggelsen. De regelkomplex som idag är tillgängliga uppfyller inte kravet på samordning, möjligen med undantag för tomträttsinstitutet där tomträttskontraktet kan föreskriva tidpunkt för bebyggande.

Samordningsbehovets fullständiga lösning – att omreglera fastighetsanvändningen, samordna finansieringen av gemensamma investeringar och sörja för ett koordinerat uppförande av planerad bebyggelse – brukar ibland betecknas som problemet att åstadkomma "positiv" planering, dvs ett automatiskt självförverkligande plansystem.

Olika metoder kan tänkas och har också diskuterats för att lösa detta problem. Samhällsövertagande kan betraktas som en metod. Men särskilt vid splittrade ägoförhållanden uppkommer svårigheter som kanske kan lösas enklare med andra metoder.

Vi står nu inför en bygglagreform, sedan förslaget till ny plan- och bygglag remissbehandlats. Detta förslag aktualiserar bland annat olika genomförandefrågor. Det är emellertid ännu för tidigt att uttala sig om vilka resultat detta kan få på sikt. En undersökning av nya metoder för samverkan vid plangenomförande, särskilt vid splittrade ägoförhållanden, har dock sitt givna intresse i detta sammanhang. En delreform med förslag om sk samexploatering har också förberetts, men vilar för närvarande i avvaktan på fortsatta överväganden.³ Eftersom samordningsbehovet som nämnts är av generell karaktär vid planeringen, har ett studium av metoder att lösa detta problem ett betydande allmängiltigt intresse.

1.2 Metodik

Den studie som genomförs kommer i stor utsträckning att röra rättsregler. Undersökningen tar sikte på att analysera vilken lagstiftningskonstruktion som kan tänkas lösa det uppställda problemet: att såvitt möjligt framställa en ordning som underlättar samverkan vid plangenomförande i sådan grad, att ägosplittring upphör att vara ett problem för det samordningskrav, som måste tillgodoses för att nå ett effektivt plangenomförande.

Det är välkänt att rättsregler kan ha olika karaktär och inriktning. De kan t ex utgöra handlingsregler för offentliga organ och fungera som en

samhällets ordregivning till olika organ – direktiv, instruktioner osv. De kan även bestå av påbud till medborgarna – krav, normer, anvisningar etc – som måste följas. Det är vanligt att regler av dessa slag förekommer samtidigt i ett större lagstiftningskomplex.

En annan välkänd regeltyp kan sägas bestå av handlingsregler medborgarna emellan. En stor del av vår civilrättsliga lagstiftning innehåller sådana regler – t ex inom avtalsrättens område. Dessa normer utgör en grund för den fria avtalsrätten, en bas som tillämpas om parterna inte kommer överens om annat.

Ett särdrag kan vara att vissa, från samhällets synvinkel, önskvärda handlingsmönster ges större genomslagskraft i parternas mellanhavanden – en form av "sammällsstyrning" om man så önskar. Denna tendens är numera så vanlig att det kan diskuteras om civillagstiftningens traditionella roll – dispositiva – längre skall betraktas som regel eller undantag. Sk tvingande lagstiftning ökar i betydelse. Det förtjänar vidare nämnas att civilrättsliga regler, i en blandekonomi av svensk typ, i stor utsträckning också begagnas av myndigheter. En på plangenomförandets område viktig variant av detta är just exploateringsavtalet.

Det är naturligt, att en studie av det slag som nu skall genomföras, i betydande grad kommer att handla just om handlingsregler parter emellan, dvs regler som kan underlätta överenskommelser om ett gemensamt plangenomförande på så sätt att samordningsproblemet kan lösas. Som framgått är varje större regelsystem nästan undantagslöst en "mix" av karaktärsskilda rättsregler. Som närmare skall diskuteras i det följande, kan man i detta fall vänta sig ett betydande inslag av sk tvingande lagstiftning.

Huvudproblemet för en civilrättslig lösning på detta område torde vara, att planläggning av ett område otvivelaktigt leder till olika resultat för varje fastighetsägare – inom områden med stor ägosplittring. Vissa får investeringsmöjligheter som kan vara värdefulla medan andra kanske får mycket litet utrymme för bebyggelseutnyttjande eller rent av inget alls. Man ställs med andra ord inför en fördelningsproblematik. Sannolikheten talar naturligen emot att en reglering, som leder till avsevärt skilda resultat från materiell synpunkt, skulle kunna accepteras frivilligt av missgynnade parter. Det finns i dessa fall inte längre någon gemensam intressebas för att lösa samverkansproblematiken vid ett plangenomförande.

Om å andra sidan planregleringens fördelningsresultat korrigeras så att utbytet blir någorlunda materiellt likvärdigt för parterna, ökar sannolikt förutsättningarna för ett samförstånd. Detta leder tanken till att en *likabehandlingsprincip* skulle kunna vara ett fruktbart sätt att angripa fördelningsproblematiken. Med tanke på att utgångspunkten för dagens byggnadslagstiftning är en annan – varje ägare har i princip rätt till det bebyggelseutnyttjande som genom planregleringen faller på hans ägolott – kan en fördelning av byggnadsvärden knappast påräknas på frivillig väg. Detta antyder att en lösning i form av en likabehandlingsprincip kräver tvingande lagstiftning. Det gäller här att finna en fördelningsmetod som kan återställa de olikheter som uppstår vid samhällets planläggning.

Fördelningsproblematiken gäller som nämnts inte bara markanvändningen. Det krävs också att finansieringen av gemensamma anordningar

kan lösas på ett enhetligt sätt om en intressebas för samverkan skall kunna nås.

Ett speciellt problem utgör också de kostnader som samhället lägger ned – dvs frågan om hur den finansiella regleringen samhälle/enskilda skall utformas vid plangennomförande. F n finns som tidigare nämnts, en splittrad ordning för detta – VA-lagen, BL, anläggningslagen, tomträtsreglerna etc.

Det kan vidare nämnas att fördelningsproblematiken vid stadsplanering intog en central plats i de tidigare nämnda agenda vid ECE-seminariet om markpolitik i Stockholm 1978 – bl a i tema III.

Former för rättsligt ordnad samverkan mellan olika enskilda ägoinnehav på fastighetsområdet för att nå från samhällets synpunkt önskvärda resultat – tex omreglering av ägoförhållandena – saknar ingalunda lagstiftningstraditioner i vårt land. Detta skall belysas mer ingående i det följande. Här skall endast för sammanhangets skull konstateras att lagstiftningen alltmer kommit att inriktas på samhällsovertagande som metod för plangennomförande. Som tidigare antytts finns dock vissa dellösningar särskilt inom vattenrättslig lagstiftning, vilka påminner åtskilligt om plangennomförandets problem.

En analys av olika förebilder inom marklagstiftningen kan ge ledtrådar för en civilrättslig lösning, som skulle kunna tillgodose kravet på samordning vid bebyggelseplanering. I vissa stycken kan det också bli fråga om nykonstruktioner. Eventuellt kan utländsk lagstiftning innehålla vissa ledande principer även om det, med beaktande av överläggningarna vid ECE-seminariet i Stockholm 1978, är mindre sannolikt att man härigenom skulle finna någon helhetslösning. En huvuduppgift för vårt utvecklingsarbete blir således att, på grundval av en analys av problematiken och tidigare känt material på lagstiftningsområdet, skapa en modell som kan läggas till grund för en fortsatt bearbetning och diskussion och i bästa fall bidra till en lösning av det framställda problemet.

Vilka effekter som kan nås med lagstiftningsreformer, kan sällan åskådliggöras i förväg. Möjligheten till experiment i full skala är, åtminstone på detta samhällsvetenskapliga fält, begränsade. Man kan inte praktiskt åstadkomma eller simulera de handlingsförlopp som framkallas av t ex tvingande lagstiftning. För detta fordras medverkan av samhällsorgan som, åtminstone i ett rättssamhälle, inte kan tvinga några parter att underkasta sig den ordning som eftersträvas för att t ex utge kostnadsbidrag till investeringar innan lagreglerna har genomförts.

Ibland kan man studera effekten av en lagstiftningsreform utomlands, försåvitt man där har funnit en lösning på liknande problem. På det markpolitiska området är emellertid förhållanden och problem ofta nationellt präglade. Tillgänglig information – ECE-seminariet t ex – tyder på att det f n inte finns något utländskt lagstiftningskomplex som löst det uppställda problemet.¹

Det är inte heller framkomligt, att genom t ex intervjuer eller enkäter bilda sig någon uppfattning om hur en reform skulle gestalta sig i praktiken.

En välkänd metod att studera verkningarna av tänkta händelseförlopp – från vetenskaplig synvinkel mer ingående och tillförlitligt – är att utföra s k

systemanalys. Man jämför då olika tänkta händelseförlopp på basis av utförliga förstudier. Systemanalysen skulle därför kunna vara en tillgänglig metod för att studera effekterna av en ny lagstiftning. Vår uppgift skulle då bli att testa den lagstiftningsmodell som framställs i förhållande till olika realistiska praktikfall. Sådana bör kunna hämtas från olika kommuner där man haft exempel på förtätning i äldre villabebyggelse, omreglering av innerstadskvarter eller successiv stadsutbyggnad på ägosplittrade områden osv.

Testet med lagstiftningsmodellen som genomförandemetod kan då jämföras med redan existerande metoder för genomförande, t ex samhällsövertagande/markvillkor, tomträttsupplåtelse samt försök till frivillig genomförandesamverkan baserad på nuvarande regler i BL. Samma studier kan och bör göras i fråga om händelseförloppet enligt föreslagna regler i en ny lagstiftning. I vissa exempel bör resultaten vid systemanalysen kunna jämföras med händelseutvecklingen, sådan den varit i verkligheten, t ex i praktikfall där bebyggelse redan uppförts och det i verkligheten kända händelseförloppet kan studeras.

1.3 Referensram

Som utgångspunkt för studierna förutsätts bl a kännedom om inhemsk lagstiftning, dess bakgrund och syfte, i för studien relevanta hänseenden. Lagstiftning av intresse är, som tidigare nämnts, bl a fastighetsbildningslagstiftningen, anläggningslagen, vattenrättslig lagstiftning, VA-lagen, BL m fl.

För studierna är vidare kännedom om aktuell markpolitisk lagstiftning och strävanden att med denna framkalla plangenomförande, en viktig referenspunkt. Här märks bl a propositioner som lagt grunden för den aktuella mark- och bostadspolitiken, t ex prop 1967:100 och 1974:150 samt mera renodlade markpolitiska förändringar som förköpslagen, prop 1967:90 resp 1974:152, den nya expropriationslagen, prop 1972:109 eller förändringar i planlagstiftningen såsom riksplaneringen prop 1972:111 etc. Av särskilt intresse blir vidare den fortsatta utvecklingen inom mark- och planlagstiftningen, främst förslaget till ny plan- och bygglag – PBL.

Denna undersöknings referensram kommer således i huvudsak att vila på offentligt källmaterial av olika slag, såsom kommittébetänkanden, propositioner osv.

1.4 Resultat

Den nu planerade studien kan förväntas bidra med lösningar av intresse framför allt i följande avseenden:

Nuvarande metoder för samordnat plangenomförande – främst genom samhällsövertagande – förutsätter förhandlingar i ett vanligen utdraget händelseförlopp i vissa fall med stora sakägargrupper. Detta medför tidsförluster, försämrade planberedskap och allmänt sett utvecklingsförluster vid plangenomförandet.

Om man genom ett fördelningssystem skapar metoder för en *samtidig omreglering* av ägoförhållandena med verkan mot alla berörda, på samma sätt som vid fastighetsreglering, nås betydande operativa fördelar. Samordningskravet erhåller en mer effektiv lösning.

En *likabehandlingsprincip* som bas för samverkan mellan sakägarna kan då underlätta överenskommelser och ett samlat genomförande. Ett system som innebär att utnyttjandemöjligheterna för bebyggelse – dvs byggrätten – vid planregleringen fördelas mellan berörda sakägarintressen inom området, undanröjer de konfliktskapande element som finns i nuvarande lagstiftning. Även detta bör medföra ökad effektivitet i genomförandet.

Samordningskravet har giltighet, inte bara för markanvändningsproblematiken utan även för *kostnadsfördelningen av de gemensamma investeringarna* på området. Även här bör likabehandlingsprincipen kunna utgöra en bas för kostnadsdelningen.

Vid nyexploatering är det för närvarande vanligt att kommunerna söker nå en kostnadstäckning för hela den aktuella exploateringsaffären inom kommunen vid en viss tidpunkt – en utjämning sker av aktuella exploateringskostnader mellan skilda utbyggnadsområden.

Det torde emellertid vara möjligt att uppnå en redovisningsmetod som eftersträvar projektredovisning – dvs en viss individualisering av resultatet. Detta torde underlätta en kostnadsuppföljning och underlätta valet av utbyggnadsprojekt – gynnsammare områden kan prioriteras – något som försvåras vid kostnadsutjämning.

Slutligen bör man med mer utvecklade kostnadsfördelningsmetoder bättre kunna följa hur gemensamma utbyggnadskostnader belastar skilda bebyggelsetyper – t ex småhus/flerfamiljshus – vilket kan vara av intresse från rättvisesynpunkt.

Möjligheten till en samlad resultatredovisning lär dock försvåras av den splittring som nu råder (VA-lagen, fjärrvärmelagen, tomträttssystemet m m). Med en bättre samordning skulle värdefulla resultat kunna nås ur samhällsekonomisk synvinkel. Detta gäller framför allt optimalt urval mellan skilda utbyggnadsalternativ. Av byggnadskostnaden brukar överlagsvis ca 10 % bestå av exploateringskostnader.

En rationell ordning för kostnadsfördelning och resultatredovisning kan också befördra lösningar som ger stadga åt innehållet i exploateringsavtal.

Med den modell för genomförandesamverkan som senare skisserats kommer man förhoppningsvis att kunna behärska de dynamiska faktorerna i händelseförloppet för planreglering.

Detta gäller markförsörjningen för byggandet, fördelningen av utbyggnadsmöjligheterna inom området och fördelningen av uppkommande utbyggnadskostnader. Härigenom kan man skapa förutsättningar för en förbättrad planberedskap, något som kan få betydande effekter – positiva – från samhällsekonomisk synpunkt. Om de dynamiska faktorerna kan samordnas torde också förutsättningar finnas att uppnå det avsedda slutresultatet, dvs ett snabbt uppförande av den bebyggelse som planen förutsätter. Samordningen bör nämligen kunna etablera en bas för samverkan inte bara sakägarna emellan, utan också mellan kommunen och berörda sakägare. En rättsbindande reglering genom avtal bör nämligen vara möjlig

på samma sätt som vid tomträttsavtal eller exploateringsavtal, och detta mellan flera parter samtidigt.

På detta sätt kan vi nå en form av "positiv planering" som länge efterlysts inom samhällsplaneringen.

Med metoder för fastighetssamverkan kan man sannolikt uppnå samma grad av effektivitet, som vid fastighetsreglering. Omregleringen blir ett "måste" för alla berörda. Blir omregleringen ett mellanhavande berörda sakägare emellan, uppstår ett praktiskt verksamt alternativ till expropriation. Det betyder inte bara minskade markförvärvskostnader för våra kommuner, utan också en möjlighet att dra in exploateringsaffären i sammanhanget, så att betalning av exploateringskostnader även blir en del av de mellanhavanden, som regleras inom sakägarkretesen. PBL-utredningens material lämnar utrymme för sådana lösningar.

Tar man slutligen ett ytterligare steg i tänkandet och låter själva fastighetstilldelningen inom planområdet bli beroende av att sakägarna tecknar utbyggnadsavtal/exploateringsavtal med kommunen, uppstår ett tämligen fullkomligt plangenomförandeinstrument. Parter som inte vill delta ställs då inför alternativet att bli inlösta, om de inte aktivt medverkar till att den planerade bebyggelsen kommer till stånd.

Med sådana metoder torde resultatet komma så nära tanken på s k positiv planering, att behovet av genomförandetider eller andra former av befogenhetsförluster/byggnadsförbud som plangenomförandeinstrument blir obetydligt eller inget alls. Man löser på så sätt ett annat av PBL-utredningens huvudproblem, nämligen frågan om genomförandetider eller andra former av befogenhetsförluster, t ex nya former av byggnadsförbud är erforderliga som påtryckningsmedel/genomförandeinstrument mot sakägarna. Detta konstaterande kan vara särskilt intressant då problemet är omreglering av äldre bebyggelse, då sakägarnas intresse att utnyttja befogenheter i en ny plan ofta kan vara begränsat, beroende på att "pågående markanvändning" – dvs den befintliga bebyggelsen – värderas högre av vissa sakägare, än t ex förändringar som en ny plan erbjuder. Fastighetsreglering/fastighetssamverkan framstår i sådana lägen sannolikt som en bättre garant för genomförande, än genomförandetider/befogenhetsförluster. I dessa lägen framträder nämligen särskilt fastighetsregleringens försteg att erbjuda en lösning, som appliceras gemensamt på ett större fastighetskollektiv samtidigt.

Kan fastighetssamverkan på detta sätt bli generell metod för plangenomförande, löser vi inte bara problemet att ersätta genomförandetider med något, som förefaller mer effektivt än hot om befogenhetsförluster. Vi kan då också tackla ett av de stora övergångsproblem som utredningen haft, nämligen om äldre planers giltighet/genomförandetid, på ett likartat sätt.

Behöver äldre bebyggelse omregleras för att modernisera en gammal plan, torde nämligen fastighetssamverkan kunna bli ett gångbart instrument, som begränsar kommunens ekonomiska problem. Man förvandlar i stora stycken åtaganden för samhället i form av inlösen, exploateringsutgifter m m till mellanhavanden mellan berörda sakägare. Genomförandetider eller ett generellt bortfall av byggnadsrätt i äldre planer skulle därmed kunna bytas ut mot fastighetssamverkan som instrument för planrevision.

2 Några tillbakablickar

2.1 Skiftesrätten 1803–1926

2.1:1 Inledning

Skiftesrätten benämns här översiktligt den epok inom jorddelningsrätten, som innebar en genomgripande omfördelning och uppdelning av hela byar och sammanhängande ägokomplex – skifteslag – mellan de olika ägarna inom området.

Skiftesrätten är historiskt sett en ursprunglig form av fastighetssamverkan i mycket stor skala. Det kan därför ha sitt intresse i ett större perspektiv att något beröra detta skede inom jorddelningsrätten. I princip innebar skiftesrätten en rättslig metod att underkasta ägokomplex tillhörande flera en gemensam omreglering. Åtskilligt av de grundläggande principer som kom till användning inom skiftesrätten återkommer senare i skilda varianter, där fastighetssamverkan utnyttjas för att åstadkomma fastighetsrättsliga förändringar inom t ex väglagstiftning eller vattenrätt etc. Inom jorddelningslagstiftningen har de ursprungliga metoderna i princip blivit bestående och finns fortfarande kvar i nuvarande fastighetsbildningslag 1970,¹ som i sin tur kan ses som en arvtagare till 1926 års jorddelningslag i denna del.

2.1:2 Skiftesväsendet

Skiftesväsendet under 1800-talet hade föregångare under 1700-talet, då storskiftena genomfördes i landet.² Redan då kom ett graderingssystem av enklare slag till användning som metod att jämföra ägoslag som skulle fördelas eller omfördelas mellan olika ägare. Den enskiftesreform³ av år 1803 som brukar tillskrivas Rutger Mc Clean var därför snarast en jordbrukspolitisk nyhet – rättstekniskt sett var skiftesrätten redan etablerad under 1700-talet. Med enskiftesförfattningen lades dock grunden för den nutida fastighetsindelningen på landet, där strävan ursprungligen var att individualisera varje ägares markinnehav i en enda sammanhängande lott, ”enskifte”. Skiftesrätten kom under 1800-talet att successivt förändra ägoindelningen i praktiskt taget hela landet. Med skiftesväsendet genomfördes en upplösning av den tidigare bygemenskapen⁴ i landsbebyggelsen genom en omdelning av jordbruksmarken och en fördelning mellan bydelägarna av förut oskiftad mark. Merendels bestod den oskiftade ägovidden av byarnas stora skogsmarker och t ex i Norrland också av mark, som tilldelades byarna från kronomark genom sk avvitrning enligt avvitringsförfattningarna.⁵ Att skiftesförfattningarna i förändringsskedet behandlade olika ägares marktillgångar som en gemensam tillgång att fördela – skifteslagen – betingades både av historiska traditioner från tidigare bygemenskap och det faktum att byarna till stor del bestod av förut odelad mark, som var gemensam för bydelägarna.

Enskiftesprincipen modifierades visserligen genom 1827 års skiftesstadga och dess efterföljare 1866, så att nybildade fastigheter fick bestå av flera

skiften. Men i princip fortgick en individualisering av fastighetsinnehavet genom en riksomfattande ny fastighetsindelning. Så tillvida betydde skiftesväsendet en systematiskt genomförd jordbrukspolitisk reform.

Skiftesförrättningarna betydde en planmässig fördelning av fastighetsbeståndet inom skifteslaget enligt en skiftesplan. Den ordning som fanns före skiftet förändrades enligt planen och omvandlades till en ny ordning, som blev rättsligt gällande efter skiftet. I princip var skiftesväsendet en användning av en omfattande ömsesidig tvångsrätt delägarna emellan, som grundades på det s k skiftesvitsordet.⁶

Vid omregleringen praktiserades ett värderingsförfarande – det så kallade graderingssystemet⁷ – som medgav en uppskattning av ägoviddens relativa användbarhet från brukningssynpunkt. Förfarandet underlättades naturligen av att fastighetsanvändningen var likartad – jord- och skogsbruk. Graderingssystemet var användbart för att genomföra omregleringen vare sig det gällde att omfördela äldre ägoinnehav eller att nyindela förut oskiftad mark på ett likvärdigt sätt mellan bydelägarna. Däremot varierade den s k delningsgrunden⁸ från som regel det graderade värdet av tidigare ägoinnehav, när jorden förut var delad, till s k byamål, dvs andelstal i byn, t ex mantal, selandstal etc när det var fråga om samfälld mark i byn. Dessa andelstal – t ex mantal – hade i sin tur historiska beröringspunkter med jordbeskattningssystemet.

I vissa stycken kom skiftesförfattningarna också att innehålla expropriationsliknande inslag genom likvidavräkningar t ex för ersättning av byggnader, som inte kunde utnyttjas efter förändringen av fastighetsindelningen i skifteslaget.

2.1:3 Några karaktäristiska drag i skiftesrätten – beröringspunkter med andra former av fastighetssamverkan

2.1:3:1 Det befogenhetsreglerande inslaget

Karaktäristiskt för skiftesrätten var som framgått, att den erbjöd ett rättsligt instrument för reglering av ett större fastighetskollektiv. Man arbetade här med en tvingande lagstiftning, där initiativet var ömsesidigt mellan delägarna. Skiftesstadgarna godtog t o m vitsord grundat på en enda bydelägares begäran.⁹

Skillnaderna mot en offentlig befogenhetsreglering – t ex stadsplanering – blir därmed i vissa stycken inte så stor. Det allmänna intresset av en förändring blir naturligen praktiskt taget lika effektivt tillgodosett, om det räcker med en enda ägares medverkan mot de övriga för att framkalla förändringen, som om regleringen alternativt i stället direkt påbjudits av Samhället med en offentlig befogenhetsreglering – jfr t ex fastställande av en stadsplan.

Vidare finns en praktisk likhet med offentlig befogenhetsreglering däri, att förändringen får rättsverkan mot ett större fastighetskollektiv samtidigt – ett helt skifteslag med olika ägare underkastas en rättslig omreglering. En fastställd stadsplan innebär i princip också att rådighetsförhållandena

regleras gemensamt för i normalfallet ett visst fastighetsbestånd.

Tekniken att åstadkomma en förändring med rättsverkan mot flera fastigheter samtidigt – en omreglering/befogenhetsreglering – genom tvingande lagstiftning på initiativ av sakägare till någon fastighet, som har intresse av förändringen, är ett gemensamt drag inom fastighetssamverkan. Skiftesvitsordet inom skiftesrätten har t ex motsvarighet i behörighet att söka vägförrättning för anläggande av enskild väg, för utbyggnadsvitsordet i vattenlagen osv (jfr 2:5 i VL 1918). Vitsordet kan emellertid vara kvalificerat – variationer förekommer på den punkten, t ex majoritetsvitsord i VL, eller i nuvarande lag om gemensamhetsanläggningar, s k opinionsvillkor¹⁰ osv.

2.1:3:2 Nyttä – båtnadsprincip

Ett genomgående motiv för fastighetssamverkan är att förändringen är gagnelig och medför nytta/båtnad. För skiftesrätten var föreställningen om förändringens nytta så intimt förknippad med samhällets jordbrukspolitiska strävanden, att en förändring alltid kunde genomföras direkt med stöd av lagen – ex lege – om skifteslaget inte undergått laga skifte tidigare. En ny fastighetsindelning i stället för den gamla presumerades med andra ord alltid vara nyttig för de berörda ägarna.

Att fastigheterna genom fastighetssamverkan tillfördes bevislig eller beräknad nytta blev däremot ett urvalskriterium för vilka fastigheter som skulle underkastas deltagande i regleringen inom andra områden för fastighetssamverkan – t ex dikningsrätten, vägsamfälligheter enligt väglagstiftningen osv.¹¹ Avgränsningen av fastighetssamverkan blev på så sätt bestämd av ett nyttokrav.

2.1:3:3 Delaktighetsnorm

Ett annat gemensamt drag mellan skiftesrätten och andra former av fastighetssamverkan var förekomsten av normer för delaktighet i omregleringen och dess resultat, delningsgrund som tidigare beskrivits. Delaktigheten var av ålder given genom andelstal i bygemenskapen eller kunde fastställas som ett graderingsvärde på fastighetsinnehav enligt tidigare rådande fastighetsindelning.

Likartade delaktighetsnormer grundas inom andra former för fastighetssamverkan ofta på beräkningar av fastigheternas nytta av förändringen, dvs båtnadsvärdet blir utgångspunkt inom exempelvis väglagstiftning¹² och dikningslagstiftning. I vissa fall schabloniseras delaktigheten efter naturvärden på fastigheterna, t ex fallhöjd inom vattenrätten.

2.1:3:4 Fördelningsmetod/likabehandling

Ett karaktäristiskt drag för fastighetssamverkan redan från lagaskiftenas tid har varit, att den rättsliga regleringen innebär en fördelning av tillgångar eller fördelar – ”båtnad” – mellan deltagarna. Detta kan synas vara ett ganska banalt eller självklart inslag i skiftesrätten, där det gällde

att omfördela marktillgångar mellan olika ägare. Men från principiell synpunkt har denna inriktning på fördelningsmekanismer och metoderna att konstruera dessa ändå varit ett mycket betydelsefullt inslag. Särskilt tekniken att arbeta med relationstal eller inbördes referenspunkter för att skapa likformighet och rättvisa mellan deltagarna, var på sin tid en ganska epokgörande innovation på 1700-talet, då storskiftena inleddes. Med tanke på den i princip omfattande användning av tvångsrätt, som skiftesväsendet dock innebar – formellt grundades många skiften på frivilliga "föreningar", men tvångsmekanismerna fanns hela tiden i bakgrunden – är det av särskilt intresse iakttä, att själva värderingsförfarandet också byggde på inbördes värdejämförelser – graderingssystemet som förut nämnts. Man arbetade således här med en *intern* värderreferens för att garantera rättvisa och likställighet mellan deltagarna.

Samma likställighetstänkande, men då som ett skadeståndslignande resonemang återkommer senare i expropriationsrätten, som också växte fram under 1800-talet. Men här applicerades en helt annan värderreferens, nämligen "marknadspris" för mark, dvs en *extern* värderreferens, där det gällde att uppskatta värdet av fastigheten jämfört med andra likartade objekt för att återställa ägarens förmögenhetssituation genom ersättning i pengar.¹³ Likabehandlingsprincipen i hantering från ekonomisk synpunkt från samhällets sida vilade inom expropriationsrätten på en jämförelse med helt andra objekt. Det torde allmänt kunna konstateras, att användningen av interna värderreferenser av graderingstyp visat sig mycket användbara för masshantering av värderingsfrågor i den omfattning som var nödvändig för att genomföra en så landsomfattande jorddelningsreform, som skiftesväsendet innebar. Väsentligt i sammanhanget torde vara, att graderingssystem betyder betydande lättnader i förfarandet genom schablonisering av värderingsoperationerna och en given referensram för dessa, såsom fallet var med skifteslaget under skiftesförrättningarna. Däremot är externa värderreferenser på fastighetsmarknaden ofta komplicerade, både då det gäller urvalet av referensobjekt och bestämning av marknadspris, som vi skall återkomma till, då vi berör expropriationsinstitutets användning i samhällsplaneringen.

Inom andra områden för fastighetssamverkan har fördelningsmetoder applicerats inte för att i främsta rummet omfördela tillgångar, utan för att fördela kostnader. Kostnadsfördelningen har till exempel av naturliga skäl varit huvudproblemet, där vinsten/båtnaden uppstått utan förändring av redan existerande fastigheter, såsom inom dikningslagstiftningen eller vägslagstiftningen, där fördelarna bestått i ökad brukbarhet av jorden eller bättre kommunikationer för fastigheterna. Relationstalen/delaktighetsnormerna har då schablonmässigt bestämts av beräknad fördel/båtnad för respektive fastigheter i berörda fastighetsbestånd, och dessa har i sin tur använts som grund att fördela kostnaderna.

Som skall beröras i ett följande avsnitt, kom man i den mer tekniskt utvecklade vattenrätten att gå ännu ett steg inom fastighetssamverkan. Här användes fastighetssamverkan inte bara till att fördela uppkommande kostnader mellan deltagarna utan i princip också för att fördela resultatet av en gemensam investering genom rätt att mot betalning av kostnader få del av kraftleveranser från kraftverk.

2.2 Stadsplanerätten 1874–1931

2.2:1 Inledning

Stadsplanerätten benämns här sammanfattningsvis den planmässiga regleringen av stadssamhällen och tätorter framför allt från bebyggelsesynpunkt.

De fastighetsrättsliga förhållandena i städernas bebyggda områden har en helt egen historisk och rättslig tradition, som skiljer sig från landsbygdens. I 1734 års lag fanns en kapitelrubrik "om husbyggnad i städerna",¹ men innehållet var lapidariskt och förutsatte särskilda administrativa regleringar om städernas bebyggelse – stadsordningar.

Stadssamhällenas bebyggelse förutsatte av ålder bestående eller administrativt tillkommen tomtindelning. För bebyggelsen gällde med andra ord en individualiserad fastighetsindelning. Det finns också – måhända som praktisk följd av denna individualiserade ägoindelning – tidiga exempel på expropriationsliknande förfaranden för att genomföra stadsplaneregleringar,² när behov av förändringar gjorde sig gällande. Stadssamhällenas tillväxt var historiskt ofta förknippad med privilegier och jorddonationer från kronan.³ Tomter på fri och egen grund existerade vid sidan av så kallade ofria tomter⁴ tillhörande städerna, de senare ofta tillkomna genom donationer. Den permanenta besittningsrätten för husägaren till städernas ofria tomter hade emellertid gjort dessa äganderättslika⁵ med tiden, i synnerhet när tomtörens värde som avgäld till staden minskade i värde genom fortgående inflation. Systemet med friköp av ofri tomt uppmuntrades också under 1800-talet, vilket ledde till en successiv avveckling.⁶

Utanför städernas planlagda områden fanns däremot stadsjord, där inägojorden – åker och äng – var skiftesindeldad, medan utmarken – betes- och skogsmark – vanligen utgjorde stadsallmänning.⁷ Här användes i tillämpliga delar landsbygdens delningsreformer enligt särskilda förordnanden, som bl a 1866 års skiftesstadga hänvisade till (§ 10).

Obebyggd mark utanför tidigare planlagda områden behövde efter hand tas i anspråk för stadssamhällenas expansion, och det blev då aktuellt att planlägga och tomtindela marken för bebyggelseändamål. Först år 1874 utfärdades emellertid en för hela riket gällande byggnadsstadga med syfte bl a att på ett mer enhetligt sätt reglera planläggningen och tätorternas tillväxt.

Stadgan innehöll bestämmelser om stadsplan och tomtindelning och förutsatte, att bebyggelse i strid med sådana rådighetsföreskrifter skulle vara förbjuden. Häri låg också ett påtryckningsmedel att bebyggelsen skulle genomföras enligt den ordning, som föreskrevs i planen.⁸ Emellertid visade sig de befogenhetsreglerande elementen i stadgan vara mycket svaga – i synnerhet vid jämförelse med skiftesstadgornas direkt omstrukturerande effekt. Genomförandet byggde tex på frivillig medverkan och tom byggnadsförbuden ansågs i konfliktfall kunna brytas. Fastighetsägarnas civilrättsliga anspråk att bygga erhöll nämligen vid domstolsprövning rättslig prioritet i förhållande till stadens, som administrativa bestämmelser betraktade, föreskrifter.⁹ Den individualistiska äganderättsuppfattningen om fastighetsinnehav kom på detta sätt att gå så långt, att någon effektiv befogenhetsreglering uteblev. Kanske är detta ägnat förvåna i ljuset av den

helt annorlunda bild som skiftesrätten sedan länge representerat. Men ett individualistiskt betraktelsesätt dominerade vid denna tid också fastighetsbildningen i landet. Jordägarnas rådighet utsträcktes under 1800-talets slutskede i stort sett också till ett bestämmande över ägoindelning, som särskilt utvecklingen av ägostyckningsinstitutet och jordavsöndringarna från denna epok vittnar om.¹⁰ Redan ett fastighetsköp var som regel tillräckligt för att vinna rätt till lagfart på en ny fastighetsindelning genom jordavsöndring. Anspråken på supremati för en individuell fastighetsägarerätt sträckte sig med andra ord så långt, att också rådighetsregleringar över fastighetsindelningen kunde upplösas eller förändras genom enskildas disposition. Kontrollen över fastighetsindelningen återupprättades emellertid successivt efter sekelskiftet och ett ändamålsenlighetskrav etablerades uttryckligen inom ramen för 1926 års JDL.¹¹

2.2:2 Stadsplanelagen 1907

Den moderna stadsplanerätten grundlades genom arbetet inom 1903 års stadsplanekommitté, som slog fast, att stadsplanernas bebyggelsereglerande bestämmelser skulle ha civilrättslig verkan, så att det rådighetsreglerande inslaget blev effektivt mot berörda ägare.¹²

Genomförandet av planen uppfattades emellertid i princip som en frivillig enskild angelägenhet. Tanken på en för av planen berörda fastigheter gemensam tvungen omreglering av det slag som kännetecknat skiftesrätten var helt främmande för stadsplanerätten. Att ombesörja tillkomsten av gemensamt gatunät för fastigheternas behov uppfattades t ex som en offentlig angelägenhet. Lösensrätt för samhället föreslogs därför inom ramen för stadsplanelagen¹³ för detta ändamål, vilket tidigare endast kunnat tillgodoses tvångsvis genom expropriation enligt expropriationsförordningen.¹⁴

Belysande för hur främmande tanken på fastighetssamverkan tedde sig från genomförandesynpunkt är t ex kommitténs synpunkter på värderingen av gatumark vid inlösen. Eftersom innehav av mark inom planområdet ej berättigade till någon gemensam delaktighet i utvecklingsfördelar, tvangs man t ex föreskriva att gatumarkersättning ej skulle beräknas på samma sätt som ersättning för kvartersmark, som en fastighetsägare erhöll.¹⁵ Det uppstod med andra ord skillnader i fastighetsvärden genom planläggningen, som slog igenom på fastighetsinnehavet, där det befann sig före planens tillkomst. Man tänkte sig aldrig, att planen som i skiftesrätten omfördelade fastighetsinnehavet för hela det berörda kollektivet. I princip skulle endast tidigare råmarksvärde ersättas.¹⁶ Också denna tanke att begränsa ersättningsanspråk på samhället blev karaktäristisk för stadsplanerätten, när ersättningsansvaret uppfattades som en i princip offentlig/kommunal ansvarsfråga och inte som ett för berörda ägare gemensamt avräkningsproblem.

Vissa fastighetsreglerande inslag förekom dock – kommittén tänkte sig bl a ägoutbyte för gatumarksreglering, men typiskt var att värdet då skulle bestämmas i pengar¹⁷, ej genom graderingsförfarande som vid en gemensam omreglering.

På ännu ett par punkter fanns inslag av fastighetsregleringstänkande i 1904 års förslag. Inom byggnadskvarter föreslogs möjlighet till enskild inlösen¹⁸ av tomtdelar i tomtindelningssyfte, när tomt skulle bildas av mark som tillhörde olika stamfastigheter. Vidare föreslogs regler om kostnadsansvar för tomtägare att bidra till stadens inlösenkostnader för gatumark.¹⁹

Senare kom 1905 års departementsförslag i ett avseende att gå mycket långt i tanken på kostnadsansvar för planreglering, men då inte i form av ett ansvar för av planen berörda ägare som vid fastighetssamverkan, utan också i detta fall för samhället. På ett för stadsplanerätten typiskt sätt kom med andra ord också här regleringen att uppfattas som en offentlig reglering riktad mot berörda enskilda – inte en inbördes reglering dessa emellan. Kommittén ansåg sig nämligen böra ta hänsyn till den försämring en ny planreglering kunde föra med sig för vissa fastighetsägare, som underkastades en ny plan – dvs här framkom tanken på ett ersättningsansvar för funktionell skada²⁰ (t ex minskad byggnadsrätt) vid sidan av samhällets ansvar för inlösen av mark (s k sakskada).

Vad upprinnelsen till denna för sin tid långtgående ersättningsprincip kan härledas till är oklart. Måhända spelade den tidiga föreställningen om fastighetsägandets civilrättsliga status en roll. Kommittén föreslog som nämnt att den administrativa bebyggelseplaneringen skulle få verkan som civilrättsligt gällande befogenhetsreglering. Det låg kanske då nära till hands att förknippa denna förändring med komensationstänkande för de fall, då befogenhetsregleringen medförde försämringar. Sådana fick ägaren visserligen tåla, men då mot ersättning ifall hans position försämrades i förhållande till tidigare. Med en sådan formel kunde i varje fall förändringen i civil "okränkbarhet" i förhållande till offentliga regleringar förvandlas till en ordning där regleringen visserligen fick genomslagskraft, men då i gengäld mot komensation för försämringen (också detta ett föreställnings-sätt, som kunnat harmoniera med fastighetsregleringsmetoder, om man tänker sig att gynnade sakägare vann sina fördelar genom att försämlra för andra).

Kommittéförslaget 1904 var för sin tid på många sätt banbrytande. Det förändrades dock på en hel del punkter, när det överarbetades vid den fortsatta lagstiftningsproceduren. Stadsplanlagen 1907 introducerade emellertid huvudprincipen om planregleringens civilrättsligt befogenhetsreglerande verkan. I 1907 års lag föll däremot tanken på en enskild lösenrätt i tomtbildningssyfte bort. När genomförande ej kunde ske på frivillig väg, ansågs genomförandeansvaret vila på samhället genom inlösen.²¹ Inslag av fastighetsregleringskaraktär föll med andra ord bort. Likaså begränsades tanken på offentligt ansvar för försämringar genom stadsplaneregleringen kraftigt. Det funktionella ansvaret inskränktes²² till ett ansvar för staden vid igenläggning eller förändring av gata, som medförde men för invidliggande tomt – jfr härtill BL § 75. Diskussionen om det funktionella ansvaret kan ses som en förelöpare till senare bestämmelser om planskada – BL § 48 – och villkorlig fastställelse av stadsplan – BL § 45.²³ Som senare skall skildras, kom däremot ett långtgående funktionellt ansvar att vinna insteg i 1918 års vattenlag, där fastighetssamverkan blev en dominerande företeelse.

Genom 1907 års lag föreskrevs också lösensrätt för staden till gatumark.²⁴ Ett begränsat kostnadsansvar infördes likaså för tomtägare att ersätta samhället för gatumarkskostnader invid tomt.²⁵ Även dessa regler anpassades till tanken på en successiv frivillig stadsutbyggnad så att lösensskyldigheten inträdde i den takt bebyggelsen framskred.²⁶

2.2:3 Fastighetsbildningslagen 1917

Vid tillkomsten av 1907 års lag framkom vissa bekymmer över att fastighetsbildning i spekulationssyfte skulle kunna befaras genom att missbruka den lösensskyldighet till tomtmark, som lagen föreskrev för samhället i tomtbildningssyfte. Man befarade med andra ord att ägosplittning kunde uppstå som anordnade fastighetsindelningen på annat sätt än tomtindelningen i en blivande stadsplan.²⁷ Man föreställde sig sålunda, att planens rådighetsreglerande effekt i dessa stycken kunde vara begränsad.

Stadsplanen hade i princip ingen direkt fastighetsbildande verkan. Den uppfattades till skillnad från traditionerna inom skiftesrätten inte som någon fastighetsreglering och hade därför ingen omedelbart fastighetsbildande effekt.²⁸ Också på denna punkt gjorde den administrativa regleringen halt. För att fullborda fastighetsbildningen enligt stadsplanen krävdes frivilliga marknadsoperationer – dvs att berörda fastighetsägare förvärvade tomtdelar, som tillhörde andra ägare, när planen föreskrev en tomtindelning, som sträckte sig över mark, som tillhörde flera ägare. Det var därefter ägarens sak att anmäla sina förvärv för registrering, tomtmätning och införande i tomtbok. I samband därmed skulle också överenskommelse träffas med långgivare om relaxering av in-teckningar och anpassning av gravationer till den nya fastighetsindelningen, så att den kunde godkännas av ägodelningsrätten. I den mån frivillig anslutning till förändringarna inte uppnåddes, framstod plangenomförandet som ett offentligt ansvar genom inlösen för samhället så, att tomtindelningen förverkligades i enlighet med planen.

Fastighetsbildningen skedde med andra ord i princip som en anpassning av förhållandena till stadsplanens förutsättningar i fråga om fastighetsbildning/tomtindelning. Planen var som nyss sagts i denna bemärkelse inte direkt befogenhetsreglerande – jfr skiftesrättens helt annorlunda innebörd av direkt omreglering genom fastighetsregleringsmetoder i berörda fastighetskollektiv.

Med lagstiftning 1917 – 1917 års lag om fastighetsbildning i stad – kom dock ett steg att tas i riktning mot ett delvis fastighetsreglerande synsätt. Enligt 1917 års lag ansågs nämligen den administrativa tomtindelningen enligt plan få avstyckande verkan så snart lagfart söktes på ett förvärv av annan tillhörig mark,²⁹ som skulle ingå i en nybildad tomt. Konstruktionen administrativ tomtindelning styrde också fastighetsbildningen så, att hinder förelåg mot fastighetsbildning i strid med planen.

Denna styrande verkan på efterföljande fastighetsbildning genom institutet administrativ tomtindelning belyser hur man från genomförandesynpunkt delat upp det rättsliga förverkligandet av planen i etapper. Samord-

ningen av ägoförhållanden med ny fastighetsindelning enligt planen förverkligas inte som en sammanhängande befogenhetsomfördelning, såsom fallet var inom skiftesväsendet med dess direkta fastighetsreglerande verkan. Dessa olika rättsliga utvecklingsförlopp har som tidigare sagts förklaringsgrunder i skilda rättsliga traditioner. Härtill kommer emellertid också ganska skilda praktiska förutsättningar. Inom skiftesrätten genomfördes en omfördelning av ganska homogena marktillgångar ur brukningssynpunkt för i huvudsak oförändrad användning för jord- eller skogsbruksändamål. Inom stadsplanerätten har planregleringen tagit sikte på ofta genomgripande förändringar i användningssättet, där bebyggelsens fördelning över huvud taget aldrig dragits in som ett led i någon fastighetsreglering. I stället har den fastighetsrättsliga fastighetsindelningen successivt anpassats till den tomtindelning, som planens bebyggelsereglering fordrade.

Institutet administrativ tomtindelning framstod som ett tämligen ohanterligt sätt att föreskriva en detaljplans styrande verkan på efterföljande fastighetsbildning. Institutet avskaffades därför som en förenkling i 1970 års fastighetsbildningslag, som direkt föreskriver, att ny fastighetsbildning alltid skall ske under iakttagande av planenlighetskrav.³⁰ Måhända kan detta i sin tur sägas vara ytterligare ett steg i riktning mot samma tänkande, som en gång gällde för skiftesrätten, nämligen att en av samhället understödd omreglering skulle tillerkännas genomslagskraft som en mot berörda ägare verksam rådighetsreglering. Men också 1970 års lagstiftning uppfattar fastighetsbildningen som en anpassningsprocedur, där marknadsoperationer/expropriation förutsätts ske för att förverkliga den nya strukturen. Planen som sådan medför med andra ord inte genom sin blotta rättsliga fastställelse sådana rättsliga mekanismer, som förverkligar den nya rådighetsregleringen på fastighetsbildningen – detta till skillnad från skiftesrätten med dess direkta fastighetsregleringsmetoder som vi tidigare påvisat.

2.3 Vattenbyggnadsrätten 1824–1918

2.3:1 Inledning

Som vattenbyggnadsrätten benämns här sammanfattningsvis utvecklingen både av den s k defensiva vattenrätten – diknings- och torrlägningsföretag främst i syfte att avlägsna eller skydda sig emot skadlig inverkan från vatten – och den s k lukrativa vattenrätten¹ – dvs företag i syfte att tillgodogöra sig vatten främst i fråga om vattenkraft.

Karaktäristiskt för dessa regelkomplex har varit att organisera samverkan för genomförande av gemensamma företag, som ansetts gagna berörda deltagare/fastigheter, dvs former för fastighetssamverkan. Utvecklingen kan sägas ha kulminerat med 1918 års vattenlag, som har utgjort den rättsliga grundvalen för den moderna vattenkraftsutbyggnaden i vårt land, dvs en mycket omfattande byggnads- och investeringsverksamhet. Beroende på denna tekniskt avancerade inriktning är lagstiftningen av särskilt intresse för jämförelse med byggnadslagstiftningen, och ett av de grundlägg-

gande kapitlen i 1918 års VL bär fö rubriken "Om byggande i vatten".² Lagstiftningens principer i denna del kvarstod oförändrade ända till år 1971, då en provisorisk lagstiftning tillkom³ för att förbereda övergången till en ny vattenlagstiftning, som alltjämt befinner sig på handläggningsstadiet.⁴

Som tidigare beskrivits – jfr avsnitt 2.1 tidigare – var fastighetssamverkan inom jorddelningslagstiftningen praktiskt betingad av behovet att omfördela från brukningssynpunkt skiftande ägoslag inom jord- och skogsbruk till mera rationella brukningsenheter. Fastighetssamverkan på det vattenrättsliga området torde likaså i första hand ha varit praktiskt betingad. Här har framför allt det ömsesidiga beroendet mellan fastighetsgrannar vid ett vattendrag då det gäller förändringar eller ingrepp i vattendragets hydrologiska förhållanden fällt utslaget. Det har varit nödvändigt att ta hänsyn till verkningarna för ett större fastighetskollektiv och förändringarna har ofta bara kunnat genomföras som gemensamma företag för flera – ofta ganska många – sakägare. På så sätt har vattentillgångarna rättsligt kommit att behandlats som en form av "vattengemenskap" och typiskt för detta synsätt är t ex nya lagberedningens uttalande i sitt betänkande om vattenrätten (1879) att "vattendraget i dess helhet" kan betraktas som "en art af samfällighet . . . så snart vid ett vattendrag finnes mer än en strandägare".⁵

Ett karaktäristiskt drag för vattenrätten – kanske också i detta fall frammanat av den fysiska påtagligheten i hydrologiska förändringar, som gagnar vissa men skadar andra – har vidare varit en oskadlighetsprincip, eller som det uttrycktes i XX kapitlet till 1734 års byggningsbalk, förbudet att bygga "någon annan till men . . . ofvan eller nedan" i vattendraget.⁶ Detta förbud mot att skada ett främmande intresse – t ex att begränsa fallhöjden i en uppströms belägen kvarn genom dämning nedströms – förklarar också att vattenrättsliga företag av tradition varit föremål för rättslig kontroll – enligt 1734 års ordning genom förrättningar och häradsrättens prövning⁷ – detta till skillnad från annan likartad fastighetslagstiftning – jfr t ex miljörätten, där de sk grannelagsstörningarna eller immissionerna först relativt sent ställdes under enhetlig kontroll genom tillkomsten av 1969 års miljöskyddslag.⁸

2.3:2 Vattenrättslig utveckling under 1800-talet

2.3:2:1 Den defensiva vattenrätten – dikningslagstiftningen

Behovet att förändra bestående naturförhållanden på ett mer genomgripande sätt uppstod först inom den defensiva vattenrätten. Omsorgen om jordbruksintressena – jfr den samtida skiftesrätten – gav upphov till lagstiftning till förmån för torrläggning i jordförbättrings- och landvinningssyfte.

Genom en förordning 1824 om "Ändring eller utrifvning af vattenverk" tillkom bestämmelser, som medgav vattenavlednings- och sjösänkingsföretag.⁹ Ansökan skulle förprövas av KB, om allmänna intressen berördes, och avgöras av Kungl Majt om sådan påverkan skedde¹⁰ (t ex i fråga om flottning). Ett villkor framställdes vidare vara, att företaget kunde genom-

föras "utan förnärmande af annans rätt".¹¹ Skenbart kvarstod alltså oskadlighetsprincipen, men den manipulerades i själva verket redan vid denna tidpunkt till förmån för ett expropriationsliknande förfarande. För jordförbättring medgavs det skadlig inverkan, bl a utrivning av vattenverk, men också på jordegendom, som t ex behövdes för diken. En förrättningsman framlade förslag till skadereglering, som kunde överprövas av domstol. En förändring som medförde övervägande båtnad medgavs således, även när den skadade andra intressen, men då mot ersättning. Oskadlighetsprincipen hade brutits upp och förvandlats till en kompensationsprincip.¹²

En samlad lagstiftning "om dikning och annan afledning af vatten" tillkom 1879¹³ som resultat av nya lagberedningens arbete och ersatte de spridda författningar, som tillkommit under 1800-talet i fråga om dikning och torrläggning.

Denna dikningslag innehöll flera gängse rättsprinciper för fastighetssamverkan, den gav också prov på nya inslag.

Anslutning till dikningsföretaget kunde ske med rättsligt tvingande lagstiftning. Ett vitsord till initiativ medgavs varje berörd jordägare. Som villkor för anslutning gällde båtnadskrav.¹⁴ En expropriationsliknande befogenhet att ta annans mark i anspråk för nödvändiga arbeten¹⁵ medgavs mot kompensation till berörda sakägare.¹⁶

Bidragsskyldighet till företaget skulle avvägas i förhållande till vunnen båtnad i form av förbättrade brukningsförhållanden på deltagande fastigheter, dvs en för fastighetssamverkan karaktäristisk likabehandlingsprincip från ekonomisk synpunkt (jfr tidigare avsnitt 2.1:3:4). Detta gällde också sakägare, som upplåt mark inom dikningssamfälligheten. Sådan skada skulle räknas till godo dvs minska betalningsskyldigheten, så att nettoytan helt kom fastigheten till godo. Jfr den mycket annorlunda problematiken inom stadsplanerätten, där man tvangs införa regler mot att nyttan på kvartersmark avräknades mot markersättning vid gatumarksexpropriation, så att varje ersättning eventuellt bortföll. Frånvaron av likabehandlingsprinciper fastighetskollektiv emellan inom stadsplanerätten, betydde här komplikationer att få konsekventa ersättningsresonemang – se avsnitt 2.2.¹⁷

Dikningslagen medgav också mer ingripande företag, vattenavlednings- och sjösänkingsföretag,¹⁸ där samma båtnads- och delaktighetsregler gällde.

I fråga om sjösänkingsföretag krävdes som i tidigare lagstiftning tillstånd av KB, om allmänna intressen påverkades. Trots att oskadlighetsprincipen fortfarande levde kvar formellt i lagtexten¹⁹, manipulerades den i praktiken till en kompensationsprincip, att främmande mark kunde tas i anspråk för nödvändiga arbeten mot ersättning på samma sätt som vid dikning²⁰. Särskilt uppenbart var detta i fråga om intrång på vattenbyggnader, som hindrade vattenavlednings- eller sjösänkingsföretag. Här fick intrång ske mot ersättning t o m utrivning²¹, dvs avlägsnande av anläggningen om så var nödvändigt. Denna regelrätta expropriation enskilda emellan förknippades emellertid på ett för den kommande vattenrätten karaktäristiskt vis med en sträng intresseövertviktsprincip, räknat i båtnad för att få vålla skada och intrång. Här kom båtnadsbegreppet vid fastighetssamverkan med andra ord att vidgas till ett lönsamhetskriterium

som villkor för att underkasta andra fastighetsgrannar en försämring eller expropriation.²²

Företagets omfattning kunde innebära ekonomiska risker, därför medgavs utträde – s k båtnadsavsägelse – för delägare, som ej ville stå risken²³. Vid båtnadsavsägelse tilldelades då nettoytan övriga deltagare genom att dessa tilldelades mark från den utträdande fastigheten, som motsvarade det uppskattade båtnadsvärdet på hans mark²⁴.

Metoderna för fastighetssamverkan blev på detta sätt flexibla. Hänsyn kunde visas mot parter, som önskade dra sig ur företaget genom en form av inlösen av deras andel. Också detta inslag skulle senare återkomma inom den lukrativa vattenrätten, men då i betydligt utvecklad form, ersättning för vattenkraft, varom mera i det följande.

Karaktäristiskt för denna påbyggnad av fastighetssamverkan inom dikningsrätten blev, att aktiva parter övertog utvecklingsintresset – hela båtnaden från vissa parter. Samtidigt bibehölls ett starkt rådighetsreglerande inslag av den beskaffenhet, som känns igen från skiftesrätten. Vid båtnadsavsägelse avskildes nämligen också ägovidd från passiva parter, som tillföll de aktiva.

2.3:2:2 Den lukrativa vattenrätten – vattenrättsförordningen

Medan oskadlighetsprincipen i praktiken förvandlats till en kompensationsprincip inom dikningslagstiftningen, kvarstod den däremot fortfarande relativt oanfrätt i fråga om reglerna för utnyttjande av vattenkraft. Dessa sammanfattades likaså på grundval av nya lagberedningens förarbeten till en förordning ”om jordegares rätt öfver vatten å hans grund” 1880.²⁵ Denna vattenrättsförordning innehöll förutom en principiell deklaration om vattnets fastighetsrättsliga karaktär av tillbehör till den bestående fastighetsindelningen²⁶, regler om tillgodogörande av vattenkraft²⁷.

Dessa regler återgav fortfarande oskadlighetsprincipen²⁸, och det var i princip förbjudet att bygga annan till ”men”. För ett tillgodogörande av vatten i större vattendrag kvarstod även den viktiga begränsningen, att 1/3 av vattendraget skulle lämnas fritt för att tillgodose ”enskild rätt” och de allmänna s k kungsådreintressena, dvs främst samfärdsel, flottning och fiske.

Mot 1800-talets slut uppnådde eltekniken ett genombrott och den moderna vattenkraftsindustrin kunde börja utvecklas. Oskadlighetsprincipen hindrade ett rationellt tillgodogörande av vattenkraft i större skala. En manipulation av principen tog också sin början efter likartat mönster som för dikningslagen.

En kompensationsprincip började vinna insteg, så att överdämning tilläts mot ersättning, då skadan vara ”ringa mot den nytta” som kunde vinnas²⁹. Det blev kort senare möjligt för Kungl Maj:t att efter särskild utredning lämna dispens också för överbyggnad av kungsådra – dvs ett betydligt större hydrologiskt ingrepp.³⁰

Vattenbyggnader krävde som tidigare tillstånd för kontroll av bl a oskadlighetsprincipens efterlevnad³¹. Denna kontroll innefattade bl a också

den för motstående intressen så viktiga vattenhushållningen, dvs tillsyn över de hydrologiska förhållandena för omgivningen³² (bestämmelser om öppethållande av dammlucka m m).

2.3:3 Tillgodogörande av vattenkraft – byggande i vatten enligt 1918 års VL

Vattenkraftsindustrin hade kring sekelskiftet flera rättstekniska problem att bemästra för att kunna utvecklas framgångsrikt.

Omfattande tvister förekom om äganderätten till forsar och strömfall dvs i detta sammanhang "råkraften". Kronan framställde omfattande principiella anspråk.³³ En annan oviss faktor vid denna tid var, om vattentillgångarna skulle anses samfälliga för skifteslaget eller delade med stranden i och med skiftesförrättningarna.³⁴ I huvudsak utföll dessa tvister så, att kronans principiella äganderättsanspråk avvisades, medan flertalet strömfall ansågs delade med stranden. Hur det än förhöll sig kring delningsfrågan, förblev emellertid ägosplittringen stor. Befanns strömfallet delat, var fallhöjden ofta fördelad på åtskilliga strandägare längs en forssträcka. Dessutom bildade vattendraget ofta gräns mellan skifteslag så, att stränderna tillhörde olika ägare, som både hade vattenrätt, i princip till vattendragets mitt. Befanns vattnet vara samfälligt, saknades vid denna tid som regel behöriga organ som företrädde ägarna, eftersom bygemenskapen avvecklats med lagaskiftena. Uppgörelser separat med flertalet eller t o m alla delägare i ett skifteslag blev då nödvändiga, dvs en ofta större delägarkrets uppstod, än om strömfallet ansågs delat.

Till detta kom, att oskadlighetskravet var helt orealistiskt att uppfylla med den teknik för vattenbyggande i större skala, som begärdes, t ex fördämningar, vattenmagasin och regleringar i större skala. Visserligen hade 1896 års lag luckrat upp principen, men det var klart otillräckligt. När vattendrag med 1899 års lagändring fick byggas över i större kungsåder-vattendrag, var detta ett viktigt administrativt medgivande. Men för att kunna utnyttjas, måste också möjligheten av stora försämringar för vissa sakägare – t ex i form av överdämning – erkännas. Omvänt var det samtidigt otillfredsställande, att administrativa beslut om överbyggande i vattendrag kunde te sig ofrånkomliga, trots att motstående intressen träffades av skador, för vilka det inte fanns någon ordnad rättslig reglering.

Mot denna bakgrund utvecklades det kommittéarbete,³⁵ som lade grunden för 1918 års vattenlag. Det byggde i åtskilliga stycken vidare på principer, som tidigare funnits inom fastighetsrätten, framför allt i fråga om fastighetssamverkan. Men skalan blev betydligt mer omfattande och företagen gällde nu mycket kvalificerade tekniska anläggningar, kraftverk, regleringsdammar och så småningom vattenregleringsföretag omfattande hela flodsystem.

I 1918 års lag introducerades nu ett majoritetsvitsord för vattenkraftsutbyggnad för parter, som disponerade mer än halva fallhöjden/vattenkraften i den fallsträcka, som skulle byggas ut. Detta utbyggnadsvitsord byggde på gängse traditioner inom fastighetssamverkan, och blev en metod att övervinna ägosplittringen av fallhöjdsinnehav.

Oskadlighetsprincipen förvandlades på samma sätt som tidigare skett inom dikningslagstiftningen till en kompensationsprincip. Det blev tillåtet att vålla skada för annan, men parter som drog nytta av detta skulle enligt synsätt som hämtats från fastighetssamverkan ersätta sådana nackdelar, som drabbade andra. På så sätt kom skaderegleringen att betraktas som en del av byggnadskostnaden – den bildade om man så vill ett led i betalningen av exploateringskostnaderna. För att få genomföra utbyggnader, fordrades som traditionerna utvecklats inom vattenrätten särskilt tillstånd, i detta fall genom dom³⁶ av vattendomstol, dvs en form av "byggnadslov".^{36.a} Vattendomens utbyggnadsvitsord varade i princip i 10 år,³⁷ detta bl a för att motstående intressen inte skulle leva i ovisshet alltför länge om de ofta genomgripande förändringar skulle komma till stånd eller inte, som en vattenkraftsutbyggnad medförde.

Effektiviteten i den lagstiftning, som på detta sätt tillskapades 1918, skulle komma att visa sig mycket betydande. Hela vår mycket omfattande älvutbyggnad för vattenkraftsändamål har kunnat ske med stöd av dessa regler, som först började omprövas i början på 1970-talet. Skälet var då ej bristande effektivitet, utan i främsta rummet ett motstånd mot alltför omfattande utbyggnader. I praktiken samordnades tillståndsgivningen med 1971 års lagstiftning³⁸ med principerna för den blivande riksplanlagstiftningen 1973, dvs en form av planpolitisk prövning på riksnivå av likartat slag som det kommunala planmonopolet på lokal nivå.

Effektiviteten i det vattenrättsliga regelsystemet torde närmast få tillskrivas principerna för fastighetssamverkan, där särskilt majoritetsvitsordet, den omfattande enskilda tvångsrätten, och möjligheterna att verkställa en bindande rättslig rådighetsreglering mot många inblandade parter blev utslagsgivande. Det kan kanske i ljuset av principerna för genomförandetid enligt 1979 års PBL-förslag³⁹ vara frestande tro, att vattendomens tidsbegränsning också haft sådan betydelse. Som nämnts var det huvudsakliga syftet dock ett annat – att undvika ovisshet för många inblandade parter. Förföll en vattendom, kvarstod nämligen sökandens vattenrätt orubbad, och förnyad prövning kunde ske. Någon rättsförlust av byggnadsvärdet motsvarande tankarna inom PBL-förslaget i syfte att framtvinga ett genomförande, var det således aldrig fråga om. Nackdelen att gå miste om vattendomen – "byggnadslov" – i förening med de inbyggda genomförandemekanismerna hade som regel garanterat en utbyggnad långt innan tidsfristen hunnit bli aktuell.

Ett intressant indicium på vattenbyggnadssystemets effektivitet från rättslig synpunkt är kanske också, att expropriation i vedertagen mening inte behövt användas för att underlätta genomförandet av dessa ofta omfattande byggnadsföretag. Vid tidpunkten för de sk tätbebyggelseexpropriationsreglerna inom stadsplanerätten/expropriationslagstiftningen 1947–1949 infördes nämligen en liknande möjlighet att expropriera vattenkraft 1948 "för tillgodoseende av kraftförsörjningens planmässiga utveckling".⁴⁰ Veterligen har denna bestämmelse inte tillämpats eller haft någon betydelse för efterkrigstidens vattenkraftsutbyggnad – jfr härtill den dominerande betydelse som kommunal markpolitik med stöd av bl a expropriationslagstiftning däremot haft inom byggnadsrätten.

2.3:4 Närmare om fastighetssamverkan som grund för byggande i vatten enligt 1918 års VL

Som framgått blev ett majoritetsvitsord lösningen på de ägosplittringsproblemen, som rådde i fråga om äganderätten till vattenkraftstillgångarna. Utbyggnadsvitsordet⁴¹ förutsatte, att sökanden förfogade över mer än hälften av fallsträckan i utbyggnadsvattendraget, ”där falldelarnas gemensamma tillgodogörande innebär väsentlig ekonomisk eller teknisk fördel”.

Utbyggnadsvitsordet kombinerades med en intresseövertviksprincip, som syftade till en från ekonomisk synpunkt korrekt intresseavvägning så, att ägovidd ej fick överdämmas eller skadas på annat sätt genom företaget, utom när nettoytan betydligt översteg utbyggnadskostnaderna inbegripet skaderegleringen.⁴²

Båtnadsprincipen vid fastighetssamverkan vidgades här till ett lönsamhetskriterium på företaget vid intresseavvägningen. Dessa regler kompletterades emellertid också vad intresseavvägningen angår med regler, som tog hänsyn till företagets stora effekter också från allmän synpunkt, och utbyggnad kunde vägras av hänsyn bl a till allmänna intressen genom särskilda diskvalifikationsregler.⁴³ Möjlighet fanns då också till politisk prövning av regeringen, där dispens kunde ges från diskvalifikationsreglerna, och regeringen kunde även förbehålla sig sådan prövning i vissa fall⁴⁴ – det senare något av en föregångare till den politiska prövning, som systemet övergick till i och med 1971 års revision⁴⁵ av vattenlagen.

Vid vattenkraftsutbyggnaden behandlades vattentillgången (”strömfallet”) enligt de nu beskrivna reglerna som huvudkomponenten i en teknisk-ekonomisk enhet, vars funktionella behov (stationsbyggnader, dammar, regleringsmagasin etc), regelsystemet tillgodosåg med tvångsrätt i förhållande till motstående intressen.⁴⁶ Också det rådighetsreglerande inslaget var således påfallande starkt, på ett sätt som kan sägas vara typiskt för fastighetsreglering/fastighetssamverkan.

Problemet att tillgodogöra splittrade fastighetsinnehav hade därmed (till skillnad från t ex byggnadslagens regler) erhållit en lösning. Majoritetsinnehav av fallhöjd tillförsäkrade i princip en exploatoreringsrätt till ett gemensamt tillgodogörande av olika minoritetsägares fallhöjdsdelar.⁴⁷

I stora stycken torde dessa regler kunna karaktäriseras som en metod att med ”positiv planering” – dvs med verkställbarhet – tillgodose ett exploateringsbehov (till skillnad från exempelvis byggnadslagens regler, där planeringens verkan i princip är ”negativ”, dvs består i förbud att investera i strid med plan och inte i en befogenhet att direkt med tvångsrätt genomföra den avsedda exploateringen). Detta inslag av ”positiv planering” omfattade även erforderliga skadeförebyggande åtgärder på främmande mark, t ex vältplatser för flottningens behov.⁴⁸ Utnyttjades inte utbyggnadstillstånd inom utsatt tid – i regel 10 år – förföll som förut sagts medgivet byggnadslov.⁴⁹

Sanktionen mot att fördröja eller avvika från medgiven exploatering var påfallande sträng.⁵⁰ Den offentliga kontrollen genom tillståndsplikt var

samtidigt omfattande, som förut påpekats:⁵¹ Det sammantagna resultatet av dessa regler blev således en noggrant prövad exploatering, där alla menliga förändringar beaktades.

Inte minst på denna punkt representerade t ex föreningsreglerna, vilka tillkom ca 20 år senare, i VL 8 kap⁵² en annan ordning. Förprovning var tidigare i stor utsträckning frivillig eller beroende av administrativa ingripanden. Huvudkomponenterna i föreningsbestämmelsernas regelsystem var för övrigt inte vattenbyggnader, utan främst samhällen och industrier, dvs bebyggelse, vars avloppsfunktioner reglerna tillgodosåg.⁵³ Huvudinvesteringarna behandlades således inte av det vattenrättsliga regelsystemet (utan närmast av byggnadslagets regler), vilket bl a medförde, att vattenrättsliga medgivanden ofta inte behövde inhämtas, eller att uppskov med avloppsreningsåtgärder enligt dessa regler närmast tedde sig riskfria, eftersom huvudinvesteringarna i detta fall redan fanns på annan plats och inte kunde ryggas vid utgången av givna tidsfrister, såsom fallet var med de egentliga vattenbyggnadsföretagen.

Det förefaller angeläget att framhålla dessa skillnader också inom det egentliga vattenrättsliga regelsystemet. Mycket av den kritik som riktats mot VL, torde nämligen ha avsett föreningsreglerna. Dessa har numera överförts till 1969 års miljöskyddslag,⁵⁴ som dock i stora stycken fortfarande representerar en annan syn på skaderegleringen. Den skaderegleringsprincipen⁵⁵ betyder i realiteten en omfattande frihet att vålla försämring utan kompensation i pengar.

I synnerhet reglerna om vattenkraftsexploateringen – närmast 2:a, 3:e, 9:e och 11:e kap VL – har verkat som en effektiv exploateringslagstiftning. Skyddet för motstående skadelidande intressen – särskilt genom ersättning – har likväl varit osedvanligt vidsträckt. Trots den omfattande investeringsverksamhet och skadereglering, som regelsystemet bemästrat, har den administrativa apparaten varit utomordentligt effektiv och – jämfört med exempelvis planväsendets organ inom bl a kommunalförvaltningen – påfallande liten.

Den kritik, som kan riktas mot VL i denna del, torde närmast vara, att exploateringen varit alltför effektiv. Man har saknat egentliga motvikter till exploateringen för att balansera denna med en planmässigt utförd fredning dvs skydd mot exploatering, särskilt för naturvårdsändamål.

Helt har sådana möjligheter dock som nämnts inte saknats. Men reglerna har – som exempelvis bestämmelserna om naturreservat i 1964 års naturvårdslag – inte samordnats med den vattenrättsliga koncessionsprovningen. Den initiativrätt, som VL 2:9 efter en revision 1961 också medgav för naturskyddsintressen, har inte utnyttjats för att genomdriva fredningsåtgärder i konkurrens med exploateringsföretag (jfr härtill även 2:38 VL). Naturskyddsintressenas formella möjligheter att enbart invändningsvis tillgodose sina intressen enligt tillåtlighetsreglerna (närmast 2:3 st 2 samt 2:12) har uppenbarligen visat sig otillräckliga.

Den främsta bristen i systemet torde få tillskrivas skyddsintressenas otillfredsställande finansiering. Saknas medel att lösa ut aktuella exploateringsanspråk från angelägna skyddsobjekt, torde skyddsintressena sannolikt ständigt riskera att bli eftersatta oavsett vilka formella möjligheter till skydd, som regelsystemet erbjuder.

Att vattenlagens regler däremot från exploateringssynpunkt skulle ha medfört en tekniskt och ekonomiskt omotiverad vattenkraftsutbyggnad torde i stort sett vara en missuppfattning. En från planeringssynpunkt önskvärd koncentration av utbyggnaderna till i tiden relativt samordnade utbyggnader av hela älvavsnitt har nämligen framtvingsats av tillåtlighets- och kostnadsregler för gemensamma regleringsföretag (jfr 3:e kap VL). Utan tillgång till regleringsmagasin har ju kraftstationerna inte kunnat drivas på rationellt sätt, varför utbyggnaderna kunnat koncentreras till flodsystem, där sådana kostnadskrävande investeringar etablerats eller kunnat etableras genom båtidsbidrag från flera kraftverk. Den praktiska skillnaden torde med andra ord inte ha blivit särskilt stor, om kraftföretagen i lagen uttryckligen ålagts redovisa sina regleringsplaner ("älvplan") redan i samband med ansökan om vattendom i byggnadsmål angående kraftstationer.

Troligen skulle utvecklingen inte heller ha gestaltat sig nämnvärt annorlunda, om älvregleringarna genomgående underställts en central prövning av Kungl Maj:t såsom varande företag av "synnerlig omfattning", då det gäller hydrologisk inverkan (jfr 4:13 VL).

Inte heller torde det finnas fog för uppfattningen, att utbyggnaderna projekterats på ett från allmän synpunkt bristfälligt sätt. Tvärtom har kontrollen varit ingående och rigorös t ex från säkerhetssynpunkt, då det gäller skadeförebyggande åtgärder till förmån för motstående intressen etc. I själva verket har vattenbyggnadsrätten i stora stycken fungerat som en form av planlagstiftning på sitt område, men med lösningar, som bl a i fråga om samordning inte diskuterats inom stadsbyggnadsrätten förrän på 1970-talet.

I skaderegleringsdelen påverkades vattenbyggnadsreglerna dessutom särskilt av oskadlighetsprincipen vid hydrologiska förändringar i den tidigare vattenrätten (detta till skillnad från föroreningsreglerna i 8 kap, som tog upp traditionerna från den allmänna grannelagsrätten⁶⁶ med dess toleransprincip, som tidigare nämnts). När oskadlighetsprincipen förvandlades till en kompensationsprincip, uppstod inte oväntat ett principiellt krav, att fördelar, som sökanden uppnådde, inte fick vinnas på andra sakens bekostnad – dvs också ett inslag som är karaktäristiskt vid fastighetssamverkan.

Även tekniken att ta utrymme i anspråk för företaget på främmande ägo vid genom en tvingande rådighetsreglering⁶⁷ har som nämnts beröringspunkter med annan fastighetsreglering. Förändringarna uppnåddes dock i detta fall ej genom formlig fastighetsbildning, utan som legalservitut med stöd av vattendomstolens dom (dvs förordnanden av likartad typ som sk lantmäteriservitut). I vissa stycken kom emellertid vattendomstolarnas förordnanden att rättstekniskt gå ytterligare ett steg och närma sig formliga rådighetsföreskrifter – dvs en motsvarighet snarast till planreglering eller stadsplanebestämmelser. Det gäller de mycket viktiga vattenhushållningsbestämmelserna, som förändrade de hydrologiska förhållandena i hela vattendrag (jfr 2:3 resp 2:31 VL samt skildringen av vattenreglering i det följande), dvs bestämmelser om dämningshöjder, vattenföringen vid kraftverken, dygns-, vecko- eller årsregleringar av vattenmagasin m m.

Skaderegleringen hade man i 1918 års VL sökt samla i ett kapitel, 9 kap

VL.^{57.a} Delvis kom dessa regler att motsvara en i vattenlagen inbyggd expropriationslagstiftning. Men reglerna hade också andra syften (vilket knappast observerats, när regler från 1972 års expropriationslagstiftning delvis överfördes till 9 kap). Förutom traditionella ersättningsanspråk för ianspråkstagen egendom (t ex utrymme för dammar) eller intrång (t ex vid överdämning), fanns också de hydrologiskt betingade skadorna, där reglerna behandlade grannelags- eller miljömässiga förändringar. Här kom arvet från oskadlighetsprincipen att i praxis utvecklas till ett funktionellt skydd mot försämringar till följd av de rådighetsregleringar i vattendragen, som vattendomstolarna bestämde (jfr härtill den problematik, som 1904 års stadsplanekommitté drog upp i sitt principförslag, då det gällde s k planskador avsnitt 2.2.2 ovan).

I praxis kom t ex försvårad flottning och virkesutdrivning⁵⁸ eller avlysning av farled att betraktas som förändringar, som berörda sakägare kunde utkräva ersättning för, om de led förluster (9:7 VL) dvs typiskt funktionella förändringar⁵⁹ till följd av en förändrad rådighetsreglering i vattendraget. Karaktäristiskt är t ex också att fiskeskador inom stora vattenområden ersattes vid vattenkraftsutbyggnader (detta till skillnad från vad som var vanligt enligt 8 kap:s tidigare beskrivna föroreningsregler där ortsvanlighetsprincipen⁶⁰ vanligen förhindrade en ersättningsreglering).

I 9 kap VL fanns också ersättningsregler, som snarare var delaktighetsregler – dvs ett uttryck för fastighetssamverkan. Lagen föreskrev nämligen, att sökanden skulle ersätta främmande fallhöjdsinnehav, som tillgodogjordes, med ersättning i form av kraftproduktion, som motsvarade den råkraft (fallhöjd), som blev tillgodogjord i anläggningen.⁶¹ För att få hela kraftbeloppet fordrades emellertid, att sakägaren deltog i kostnaderna för kraftverket och erlade den s k uttagningskostnaden.⁶² Fastighetssamverkan utsträcktes därmed i realiteten till en form av investeringssamverkan. Det kan tilläggas, att dessa regler i princip skulle tillämpas, om parterna ej förenades i avtal om annan lösning som vattendomstolen kunde godta.⁶³ De utgjorde med andra ord närmast grundval för en avtalsreglering. Större kraftintressenter emellan reglerades dessa frågor ofta i form av bolagsbildningar dvs parterna uppträdde gemensamt som delägare/sökande.

Samtidigt innehöll delaktighetsreglerna anpassningsregler för mindre delägare och parter, som ej ville delta i riskerna med en utbyggnad. Möjlighet fanns att få befrielse från uttagningskostnad och erhålla ett mindre kraftbelopp netto, s k nettokraft.⁶⁴ Innebar denna ersättningsform ”in natura” nackdelar för sakägaren, skulle ersättningen lämnas i pengar.⁶⁵ Vattenbyggnadsreglerna kan i dessa stycken sägas ha vidareutvecklat dikningslagstiftningens principer vid fastighetssamverkan om ”båtnavdsavsägelse” (jfr avsnitt 2.3:2:1 ovan).

Med ersättningsprincipen om delaktighet i kraftproduktionen gavs emellertid genomgående också en annan *värdereferens* än vid exempelvis expropriation, nämligen ett gemensamt relationstal i den vid kraftverket framtagna kraftproduktionen – dvs den för fastighetssamverkan karaktäristiska interna värdereferensen. Då det gällde brutto- resp nettokraft kunde denna grundsats tillämpas fullt ut. Men också då ersättning i pengar lämnades, utgjorde onekligen på fallhöjdsinnehavet belöpande kraftbelopp ersättningsgrunden, låt vara att kraftbeloppet i sin tur fick ersättas i ett

marknadspris motsvarande kraftleveransens värde vid eldistribution på kraftnätet – dvs något av en mix mellan intern och extern värderingsreferens.

Som förut nämnts utgick lagstiftningen från att företaget skulle genomföras inom viss tid⁶⁶, och det rådighetsreglerande inslaget – tvångsrätt mot andra sakägare mm – var också så effektivt att en "positiv planering" – dvs krav på genomförande – framstod som en realistisk utgångspunkt med stöd av regelsystemet. Då vattenbyggnaden uppförts, förutsatte reglerna⁶⁷ vidare, att byggnadens ägare skulle vara skyddad mot alla anspråk från motparter genom en förmlig rättslig preklusion (t ex mot skadeståndskrav för försämringar – jfr här dock modifikationerna i bl a 2:24 VL). Vattenkraftverkets ägare tillförsäkrades en rätt "mot envar" att "för framtiden bibehålla byggnaden jämte de anläggningar, vilka . . . med byggnaden äga samband . . .". Lagstiftningen utgick med andra ord från en permanent byggnadsrätt, där byggnaden betraktades som en bestående fastighetstillgång på samma sätt som en fastighetsreglering av ägovidd. (På den punkten divergerar åtminstone stadsplanerätten delvis med sin syn på byggnadsrätten som en eventuellt temporärt bestämd fastighetsanvändning⁶⁸ på marken reglerad av plan, där endast ägovidden förblir en bestående tillgång bestämd av fastighetsreglering).

Vattendomens principiella orubblighet betyder emellertid inte ett krav på oföränderlighet. Den utgör i princip närmast en grund för anspråk vid en eventuell omreglering – t ex kan ett mindre kraftverk givetvis förändras och byggas om till ett större enligt reglerna för gemensam utbyggnad jfr 2:7 VL. I fråga om vattenhushållning⁶⁹ föreskrevs föränderligheten direkt i lagen. En anpassning av vattenhushållningen till nya förhållanden (t ex nytillkomna kraftverks behov av annan vattenföring) stod ständigt öppen, men prövningen skulle ske "i enlighet med de för byggande i vatten stadgade grunder", dvs för omprövning förutsattes intresseövertikt och skadereglering som kompenserade för t ex nackdelar och intrång vid en förändring, dvs i princip ett fastighetsregleringsliknande synsätt.

För vissa motstående intressen medgavs emellertid en periodvis återkommande omprövning, påminnande om t ex tomträttssystemet genom sk nyprövning.⁷⁰ Perioderna var dock så långa, att bestämmelserna hittills knappast gett några erfarenheter. Uppkom större kraftförluster, fanns även i detta fall kompensationsregler.⁷¹

2.3:5 Vattenreglering

I 3 kap innehöll VL särskilda bestämmelser "om vattenreglering". I stora stycken var dessa regler en tvillingkonstruktion till vattenbyggnadsreglerna i 2 kap. Men här tillämpades fastighetssamverkan i en betydligt större skala. I realiteten utvidgades fastighetssamverkan här till att omfatta vad som egentligen skulle kunna betecknas som generalplaneanläggningar gemensamma för kraftverken i ett helt flodområde. Principerna för fastighetssamverkan visade sig därmed möjliga att utveckla i en tidigare okänd omfattning. Det gällde nu en planering av förändringar i vattendragens hydrologi i sin helhet, som bestämdes genom förordnaden av vattendomstol, dvs i realiteten en tvingande rådighetsreglering av likartat slag

som planregleringar eller "stadsplanebestämmelser" som förut sagts.

Reglerna tog i princip inte bara sikte på vattenkraftsexploatering, utan lämnade utrymme också för kombinationer med bl a torrläggingsföretag,⁷² för kommunernas föroreningsintresse, för hamnar och flottledsföretag.⁷³ Sådan intressesamverkan till formliga "flodplaner" kom dock aldrig till stånd utan reglerna kom i praktiken att utnyttjas så gott som enbart av vattenkraftsintresse. Om orsaken härtill varit att verkliga kombinations-svårigheter blivit rättsligt olösta, eller om det inte funnits praktiskt behov av sådan mer vidsträckt samverkan mellan olika företagstyper är vanskligt att säga. Måhända kan orsakerna även sökas i bristande kännedom om det vattenrättsliga regelsystemet och oförmåga att utnyttja det från t ex kommunernas sida. Den rättsliga tekniken kanske med andra ord bara tillgodogjordes i kretsar, som hade direkta engagemang att förverkliga, såsom fallet var med vattenkraftsindustrin.

Som förut sagts var reglerna i 3 kap närmast en påbyggnad av samma vattenbyggnadsprinciper, som funnits i 2 kap, en "tvillingkonstruktion", fast med mycket större räckvidd (jfr 3:2 st 2 VL som hänvisade till 2 kap i "tillämpliga delar").

Det särskilda lönsamhetskriteriet räknat i båtnad efter förebilder i fastighetssamverkan fanns sålunda överfört i 3 kap (3:2 VL). Skador och intrång som vållades motstående intressen skulle bevisligen uppvägas av betydande praktiska/ekonomiska vinster för den sökande.

Huvudsyftet var som nyss sagts i dessa fall främst förändringar av vattendragens hydrologi – att "reglera vattnets avrinning" . . . "för åstadkommande av bättre hushållning med vattnet" . . . Som påpekats var denna förändring i praktiken detsamma som en tvingande rådighetsreglering för berörda parter av i princip samma slag som t ex planföreskrifter – i detta fall meddelade av vattendomstol (jfr 3:11 VL).

För att genomföra förändringarna fordrades emellertid också betydande anläggnings- och byggnadsarbeten, t ex dammbyggnader i regleringsmagasin i flodsystemet, särskilt i källflödena, men också i strömningsnigar osv, som kunde utnyttjas för att genomföra års-, vecko- och dygnsregleringar i vattendraget. Som påpekats var dessa anläggningar både till sin storlek och investeringskostnad, geografiska spridning osv fullt jämförbara med sk generalplaneanläggningar. Fastighetssamverkan utnyttjades här med andra ord för en mycket avancerad investeringsgemenskap "alla strömfall" skulle betraktas som "en samfällighet med skyldighet . . . att taga del i kostnaden för företaget, envar i mån av värdet å den båtnad, som beredes hans egendom", hette det sålunda i 2:3 VL. De olika kraftverken förbands på detta sätt att ta del i gemensamma byggnads- och exploateringskostnader.

Majoritetsvitsordet återkom också i 3:e kap men jämkades här i stället till att avse ett krav på majoritet i gemensam båtnad som villkor för vitsordet att påfordra tvångsdelaktighet.⁷⁴

Fördelningen av kostnader skulle på sätt som är karaktäristiskt för fastighetssamverkan, fördelas på ett ekonomiskt likvärdigt sätt mellan deltagarna, och båtnadsvinsten – "värdet å den båtnad, som . . . beredes hans egendom . . ." – utnyttjades konsekvent som fördelningsnyckel.⁷⁵

Ett särdrag var, att lagen i detta fall lämnade regler om successivt inträde.

Obebyggda strömfäll fick med andra ord anstånd att betala andel i "generalplanekostnader" till dess de byggdes ut. Deras andel i investeringarna förskotterades och fördelades bland tidigare initiativtagare.⁷⁶

För skador och intrång förutsattes skadereglering enligt bestämmelserna i 9 kap, som förut skildrats. Också här upprätthölls principen, att sakägare som erhöll nytta av förändringen skulle kompensera sådana motparter, som tillskyndades skador och förluster, även detta som tidigare påpekats ett fastighetsregleringsinfluerat synsätt. Med tanke på förändringarnas stora omfattning fick principen emellertid här en betydande räckvidd. Säreget var vidare, som påpekats, att vattenhushållningsbestämmelserna till gagnet var en direkt rådighetsreglering över andra fastigheter på samma sätt som t ex planbestämmelser. Det traditionella oskadlighetskravets utveckling i detta fall till en princip om ersättningsskydd också för funktionella förändringar fick här särskild betydelse, speciellt i fråga om kompensation för försämrat fiske och i fråga om sämre kommunikationer, bl a för flottning och virkesutdrivning (jfr den annorlunda utvecklingen inom stadsplanerätten och den gängse grannelagsrätten med dess tolerans/ortsvanlighetsprincip).⁷⁷

Då det gäller den rättsliga verkan av vattenregleringsdom, tidsfrist för genomförande mm gällde samma grundsatser som för vattenbyggnad – reglerna hänvisade dock här överraskande till diknings- och vattenavledningsbestämmelserna i 7 kap (3:11), vilka i sin tur hänvisade till bl a 2 kap (7:56), något som gjorde innehållet i denna del svåröverskådligt. Emellertid gällde också i detta fall principen om en bestående "byggnadsrätt".

Samtidigt fanns en ständigt öppen möjlighet till omprövning av vattenhushållningen, där tidigare meddelade bestämmelser inte innebar någon orubblighet, utan utgjorde grundval för behandlingen vid en omreglering, bl a i fråga om kompensation mm som förut beskrivits, jfr 2.3:4 ovan. Vidare fanns också i detta fall föreskrifter om s k nyprövning i 4 kap för bl a s k allmänna intressen – jfr bl a 4:16.

För vattenregleringsföretagens genomförande och förvaltning innehöll lagen föreskrifter om föreningsbildning för det gemensamma företaget, s k vattenregleringsföretag – detta med paralleller i andra former för fastighetssamverkan, t ex vägsamfälligheter eller enligt nuvarande lagstiftning samfällighetsföreningar enligt anläggningslagen – jfr VL 3:13–25. Lagens bestämmelser kom emellertid också i detta fall som regel att bilda grundval för frivilliga överenskommelser, som vattendomstolarna kunde godkänna. Metoden resulterade därför som regel i avtalsregleringar på ett sätt som kan liknas vid exploateringsavtal. Flertalet regleringsföreningar torde ha denna karaktär – jfr 3:3 VL näst sista stycket. Också denna teknik att godta partsuppörelser, som följde lagens grundsatser t ex till skydd för minoritetsintressen, panthavare och andra s k tredje mansintressen, har paralleller inom annan fastighetsreglerande lagstiftning – jfr bl a "föreningar" i form av frivilliga överenskommelser redan inom skiftesrätten.

2.4 1931 års stadsplanelag, byggnadslagen 1947 – från offentlig reglering till kommunalt planmonopol och kommunal markpolitik 1931–1970

2.4.1 Inledning

Som skildrats i tidigare avsnitt om stadsplanerätten var tanken på fastighetsamverkan främmande som rättsligt instrument för stadsbyggnade.¹ Stadsplanerättens regler syftade visserligen till ett ordnat byggande enligt plan, men knappast till ett samordnat uppförande av bebyggelsen. Planen skulle visserligen följas, men dess förverkligande byggde på en successiv anpassningsprocedur från berörda sakägares sida. Över huvud taget torde tanken på ett projektstyrt byggande av större format i form av gruppbebyggelse eller etappbebyggelse i nutida bemärkelse knappast ha varit aktuellt. Därmed fanns heller knappast något praktiskt behov av regler som skapade en gemensam strukturomvandling i större fastighetskomplex på samma sätt som i t ex skiftesrätten med dess uppgift att omdana brukningsförhållanden i större fastighetsbestånd.

Detta återspeglas också tydligt i diskussionerna om föregångare till zonexpropriationsinstitutet, som förekom redan i 1885 års stadsplanekommitté.

Undantagsvis fanns det – erkänner man då – trånga eller otidsenligt bebyggda stadspartier, som helt behövde omdanas. Den successiva anpassningens teknik kunde då bli otillräcklig men – menade kommittén – en fastighetsvis genomförd reglering av alla rättsfrågor mellan samhället och den enskilde skulle då bli alltför komplicerad. Utvägen ansåg kommittén då vara en princip om direkt samhällsintervention genom expropriation för att lösa frågorna, något som på detta område redan då förebådar en samhällelig markpolitik. Att omregleringen skulle kunna hanteras som ett gemensamt omregleringsproblem mellan sakägarna inbördes, såsom vid fastighetssamverkan, förblir i detta sammanhang en obeaktad tanke, även om förebilder i skiftesrätten av rättsteknisk art onekligen funnits att diskutera redan vid denna tid. Kommittén uttalade bl a:²

”En fullständig och ändamålsenlig reglering af så beskaffadt område måste beröra alla eller åtminstone de allra flesta därinom belägna fastigheter, och då befintliga gator måste igenläggas samt nya upptagas, skulle i många fall möta svårighet att verkställa regleringen endast efter hand, i den mån nybyggnader komme i fråga. Stadsplanens genomförande på sådant sätt skulle dessutom hafva till följd, att alla af regleringen härflytande rättsförhållanden mellan samhället och de enskilda måste särskildt för hvarje fastighet ordnas och utredas, något som kunde vara förenadt med nästan öofvervinneliga svårigheter. Till båtnad icke minst för de enskilda tomtägarne skulle nu antydda svårigheter kunna undanröjas och regleringens genomförande befrämjas, om samhället berättigades på en gång förvärfva alla inom ett område af ifrågavarande beskaffenhet belägna fastigheter för att kunna oberoende af alla rättstvister utlägga i planen upptagna gator och allmänna platser samt därefter till enskilda för bebyggande upplåta de nybildade tomterna”.

Som förut beskrivits i tidigare avsnitt om stadsplanerätten var tiden före sekelskiftet också individualismens tid inom jorddelningsrätten,³ och föreställningen om en behandling av flera sakägares fastigheter som ett ägokomplex för samtidig omreglering, torde över huvud taget ha varit för tiden ganska främmande. Här skulle man för övrigt som senare inom vattenrätten ha ställts inför betydligt mer avancerade tekniska och ekonomiska problem att bemästra, om en fastighetssamverkan skulle ha introducerats på detta område. En gemensam rådighetsreglering för att förverkliga stadsbyggnad skulle nämligen konsekvent genomförd ha behövt innefatta inte bara den berörda ägovidden, utan också fördelningsprinciper för byggnadsrätten inom området. För att genomföra projekten som gemensamma åtaganden hade också krävts fördelningsprinciper för betalning av gatumarks- och gatubyggnadskostnader mm. För ett förverkligande av stadssanering med förändring av bebyggelsen i ett sammanhängande förlopp genom rivning hade dessutom tillkommit likvidavräkningar och fördelning av kostnader för bebyggelse, som enligt planen måste avlägsnas. För så genomgripande förändringar var i varje fall den tidiga stadsplanerätten inte mogen – och som nyss sagts, det praktiska behovet föreföll också undanskynt.

De zonexpropriationsregler för sammanhängande stadsombyggnad – s k teknisk zonexpropriation – som infördes redan 1907⁴ på grundval av de tankar, som framförts redan av 1885 års kommitté, synes heller inte ha kommit till någon praktisk användning. De överfördes senare till 1917 års fastighetsbildningslag⁵ och överfördes – som det vill synas fortfarande oanvända – till 1931 års stadsplanlag.⁶ Också i 1947 års BL återfinns samma principiella reglering i omredigerat skick.⁷

Skildringen av stadsplanerätten tidigare och det här inledningsvis berörda innebär också, att några nämnvärda inslag av fastighetssamverkan/fastighetsregleringsmetoder av förklarliga skäl inte var att vänta i 1931 års lag, och de rättsliga traditionerna på den punkten kom heller inte under diskussion vid tillkomsten av 1947 års BL.^{7 a}

De inslag – om man alls kan tala om sådana – som förekom var därför klart begränsade. Ett i varje fall fastighetsreglerande inslag var, att tomtbildning fick underlättas genom enskild lösensrätt av ägovidd som tillhörde annan, när mark tillhörande flera ingick i nybildad tomt. Sådana regler hade som förut nämnt diskuterats redan 1907,⁸ men infördes nu i 1931 års lag⁹ och återkom även i BL 1947.¹⁰ Reglerna tog däremot aldrig sikte på omdaning i större skala, t ex i hela byggnadskvarter.

Som tidigare sagts betydde också det renodlade "arealtänkandet" – att t ex byggnadsrätt tillföll de bestående fastigheter, där byggnadskvarter enligt plan inrättades – och att värderingstekniska problem uppstod, som betydde att fastighetstillgångarna inom planområdet fick olika behandling¹¹ – detta till skillnad från "andelstänkande" med likabehandlingsprinciper, som kännetecknade t ex skiftesrätten. Ett typfall på detta är behandlingen av gatumarksersättning vid inlösen, som förut skildrats i avsnittet om 1907 års lag. Enligt denna skulle i princip värderingen ske som råmark utan hänsynstagande till grannfastigheternas byggnadsanvändning.¹² När lösenskostnaden åvilade samhället och inte sakägarna själva som vid fastighetssamverkan, låg det också som tidigare sagts nära till hands med en

sådan "besparingsprincip". Men i 1931 års lag växlar tillämpningen¹³ och av likabehandlingsskäl anses då riktigt att även gatumark får samma värdering som kvartersmark. I 1947 års lag svänger så pendeln tillbaka, och begränsningslinjen återinförs i fråga om samhällets lösenkostnader.¹⁴

2.4:2 Stadsutbyggnad genom fastighetsvis anpassning – planenlighetskrav genom byggnadsförbud – uppskavsregler

2.4:2:1 Fastighetsvis anpassning

Ett karaktäristiskt drag i stadsplanerätten som beskrivits tidigare var, hur förbudet att bygga mot plan – planenlighetskravet – framstod som det huvudsakliga påtryckningsmedlet att framkalla ett plangenomförande.¹⁵ Men detta var ett plangenomförande på sikt – en successiv anpassning till planförutsättningarna, som för sakägarna växte till ett anpassningstvång i den bemärkelsen att andra handlingsmöjligheter ej fanns – var förbjudna av planen. Denna grundinställning till plangenomförandets problem levde vidare både i 1931 års och 1947 års byggnadslagstiftning.¹⁶

Planens förverkligande blev ett successivt genomförande fastighetsvis och då i huvudsak på frivillig väg genom sakägarnas försorg.

Tomtindelning och fastighetsbildning skedde från rättslig och administrativ synpunkt som ett led för sig. Den anpassning av fastighetsindelning och fastighetsbildning, som behövdes för att uppfylla planens förutsättningar, fick ske med marknadsoperationer – dvs köp och försäljning av mark, när så behövdes för att nå ägoförhållanden, som var kongruenta med tomtindelningen på kvartersmarken – jfr det tidigare sagda i avsnittet om stadsplanerätten.¹⁷ För fastighetsbildningen fanns dock som nämnt inlösenregler i tomtbildningssyfte till förfogande, sedan 1931 också enskilda parter emellan för att underlätta fastighetsbildningens genomförande.

Den byggnadsrätt som disponerades genom planen utföll utan särskilda fördelningsmekanismer eller annan proportionering från likabehandlingsynpunkt inom redan befintliga fastighetsgränser i planområdet, och anpassningen av fastighetsbildningen till av planen förutsatta nya förhållanden fick därefter ske på sätt som nyss beskrivits med fastighetsbildningsåtgärder enligt 1917 års fastighetsbildningslag¹⁸ och i vissa fall inlösenförfarande med stöd av tomtbildningsreglerna i byggnadslagstiftningen.¹⁹ Någon fördelning av byggnadsrätt på i planområdet ingående fastigheter med iakttagande av likabehandlingsprinciper av det slag som är normala vid fastighetssamverkan var däremot som framgått främmande för byggnadslagstiftningen.

Förverkligande av planerna blev på detta sätt beroende av sakägarnas intresse och behov att utnyttja sin byggnadsrätt. Rådighetsomdånande instrument för att koordinera förändringen i ett sammanhängande juridiskt/tekniskt förlopp som vid fastighetssamverkan med tvingande lagstift-

ning förekom som framgått ej. Förutsättningar för ett intresse från sakägarhåll att förverkliga planen framstod med dessa förutsättningar någorlunda påräkneliga vid bebyggelse av förut obebyggda områden, i synnerhet om planläggningen begärts från enskilt håll.²⁰ Inom redan bebyggda områden återigen kunde intresset att förändra ofta förutses vara begränsat, i synnerhet om bebyggelsen var i någorlunda gott skick och tillgodosåg sakägarnas behov av t ex bostäder eller fastighetsavkastning.

2.4:2:2 Planenlighetskrav/byggnadsförbud

Byggnadsförbud i bemärkelsen förbud mot planstridig bebyggelse tedde sig följaktligen som ett någorlunda praktikabelt instrument att nå följsamhet i bebyggelseutförandet vid nyuppförande av bebyggelsen. Vid förnyelse/sanering däremot framstod planenlighetskravet som ett användbart omregleringsinstrument endast vid situationer, när rivning/nybyggnad spontant blev aktuellt i fastighetsbeståndet. Förutsättningarna för en sådan planuppfyllelse varierade naturligen mycket, och därmed också utsikterna till planförverkligande.^{20 a}

Planenlighetskravet vid stadsförnyelse framstod därmed som effektivt och okomplicerat bara vid spontan rivning/nybyggnad, dvs där sakägarintresse för ett nyuppförande fanns på samma sätt som vid nyuppförande av bebyggelse. Att planens föreskrifter skulle följas och därmed förverkligas betydde då en fullgörelse av samhällets rådighetsreglering. Men planenlighetskravet utsträcktes i genomförandesyfte till hela det byggnadsbestånd som omfattades av planen, alldeles oberoende av intresse eller behov av en spontan rivning/nybyggnad. Nybyggnadsbegreppet fick genom byggnadsstadgan mycket vidsträckt innehåll²¹ och omfattade i princip flertalet ombyggnads- och restaureringsåtgärder i bebyggelsen. Byggnadsbeståndet sattes på så vis i princip under avveckling, vilket kunde te sig logiskt för att på sikt framkalla ett plangenomförande. Man försvarade nyinvesteringar i den befintliga bebyggelsen som skulle avvecklas enligt planen, vilket var ägnat att minska avvecklingskostnaderna för bebyggelse som behövde rivas, då planen förverkligades.²² Samtidigt uppstod emellertid skötselproblem i bebyggelsen, som kunde te sig problematiska, i synnerhet om den var i gott skick och erbjöd sakägarna förräntning och behovstäckning. Förbudslinjen också i bemärkelsen planenlighetskrav var därför ett trubbigt vapen som genomförandeinstrument, vilket senare tids diskussioner i PBL-utredningen om begreppet "pågående markanvändning" väl illustrerar.²³ I själva verket betydde planenlighetskravet vid stadsförnyelse som här framgått ett typiskt led i de anpassningsmekanismer hos den uppskotts/övergångsreglering, som byggnadslagstiftningen representerade i fråga om plangenomförande.

Planenlighetskravet representerade från rättslig synpunkt det normala kravet att följa av samhället instiftade regler och normer.²⁴ Det angav i detta sammanhang ramarna för tillåtet handlande i form av en rådighetsreglering, som bestämts i planen. Trots denna "negerande" utformning – att förbjuda avvikelser – betydde planen naturligtvis egentligen en beskrivning av vad som var tillåtet för sakägarna i fråga om bebyggelse på berörda fastigheter.²⁵

2.4:2:3 Anpassningssystem i jämförelse med "positiv planering"

Uttrycket "positiv" planering kan användas som ett begrepp för att beskriva en tänkt ordning, som skulle representera inte bara förbud mot avvikelse utan också ett krav på fullgörelse, dvs förverkligande av planen.²⁶ Som framgått av analysen i tidigare avsnitt om fastighetssamverkan innehåller sådana regelsystem²⁷ element av rådighetsomdanande fullgörelse genom tvingande lagstiftning. Ur sakägarnas synpunkt betyder sådan lagstiftning därmed också ett påbud om fullgörelse.

Vad som skulle förstås med "positiv" planering som ett begrepp i bebyggelsesammanhang kan åtminstone från praktisk synpunkt tänkas variera. Det kan t ex innebära, att praktiska förutsättningar skapas för ett byggande, dvs att fastighetsbildningen omdanas och att gator och gemensamma tekniska anordningar utvecklas, dvs en utveckling fram till "byggklar tomtmark".

Kravet på förverkligande kan också sträcka sig längre, t ex så att uppförande av bebyggelse framkallas. En sådan koppling är som senare skall beröras vanlig som en avtalsreglering inom tomträttssystemet.

Ett ännu längre drivet fullgörelsekrav skulle kunna vara ett anspråk på sakägarna att fullt ut förverkliga planen i sin helhet t ex att inte bara bygga i någon omfattning, utan att fullt ut utnyttja all medgiven byggnadsrätt i ett planområde. Ett sådant krav på förverkligande framställdes t ex i bygglagutredningen.²⁸

Diskussionen nyss om varierande rättsliga förutsättningar för plangenomförande kan vara ägnad att klargöra vissa drag i nuvarande byggnadslagstiftning. Med principen om fastighetsvis plangenomförande som resultat av anpassning uppfyller byggnadslagstiftningen egentligen inte något krav på ett samlat plangenomförande – och har heller inte utformats som något instrument för ett i tiden samordnat byggande – dvs positiv planering i någon nyss angiven bemärkelse. Tvärtom bygger hela tekniken från rättslig synpunkt på ett anpassnings/uppskovssystem, som särskilt vid stadsförnyelse kan förväntas ge upphov till ett långdraget utvecklingsförlopp. De många orealiserade stadsplaner från 1930- och 1940-talet i t ex centrala stadskärnor, bl a i Stockholm, som med tiden ofta kommit att uppfattas som en olägenhet, borde därmed inte överraska. Tvärtom kan de uppfattas som en konsekvens av den gällande ordningen.

2.4:2:4 Uppskovsregler

Ett typiskt exempel på byggnadslagstiftningens uppskovsanpassningsteknik förutom de i planenlighetskravet nedlagda förbudsmekanismerna utgör även reglerna om sk planskade. Förut har skildrats, hur regler om ersättning för funktionella försämringar för sakägarna till följd av planläggning föreslogs av 1905 års departementsförslag, men blev kraftigt begränsade i 1907 års lag.²⁹ I 1931 års stadsplanelag utvecklades återigen ersättningsregler, som medgav sakägare kompensation, om planen berövade hans mark varje möjlighet till bebyggelseutnyttjande.³⁰ Normalfallet var att marken måste användas som gata eller allmän platsmark, dvs andra

planfunktioner än enskilt byggande. Samtidigt var dessa planfunktioner nödvändiga för åtminstone ett fullständigt plangenomförande, men utgjorde med stadsplanerättens synsätt enbart offentliga förpliktelser för kommunen. Därför följdes den i detta sammanhang gängse "besparingslinjen". Samhällets ersättningsansvar begränsades till situationer, då betydande avbräck – uppenbart värdemissförhållande – uppstod till följd av att sakägarna enligt planen ej fick utnyttja sin mark för byggande – detta vid jämförelse med värdet av fastighetsanvändning som var möjlig före planregleringen.³¹ Dessa toleransprinciper – att intrång fick tålas ersättningsfritt i betydlig omfattning – var som förut skildrats också gängse inom den s k grannelagsrätten.³² Men överförda på stadsplanerätten betydde dessa regler inte bara en begränsning av ersättningsansvar i "besparings-syfte". De innebar därutöver, att kommunen kunde avvakta med åtgärder, som var nödvändiga för att förverkliga planen till dess ekonomiska missförhållanden uppstod, dvs ett uppskov med plangenomförandet.³³

Också synen på deltagande i för stadsutbyggnaden gemensamma kostnader byggde på en anknytning till fastighetsvis begränsning och genomförande, nämligen gränslinje mot gata för berörda tomter då det gällde deltagande i betalning av gatumarks/gatubyggnadskostnader. Dessa kunde kommunen debitera med en schablonmässig begränsning, som relaterade till hushöjd.³⁴ Systemet utgör snarast ett offentligt avgiftssystem med anknytning till schablonmässiga kriterier i fastighetsbeståndet. Det divergerar åtskilligt från ordningen vid fastighetssamverkan som normalt syftar till att fördela samtliga med en förändring förknippade kostnader på fastighetsbeståndet enligt en gemensam fördelningsnyckel – båtnad eller dylik intern värdereferens, som beskrivits i tidigare skildring av fastighets-samverkan.

2.4:2:5 Plangenomförande genom samhällsintervention

Förverkligande av plan i bemärkelsen en rådighetsomdanning för att genomföra planen fanns det subsidiärt möjlighet till i byggnadslagstiftningen genom samhällsintervention. På den punkten följde såväl 1931 års byggnadslag som BL 1947 traditionerna ifrån den tidigare stadsplanerätten.

För att tillgodose behovet av utrymme för gator och allmänna platser fanns vidare lösningsregler för kommunen som ett inslag i byggnadslagstiftningen inbyggda både i 1931 och 1947 års lag.³⁵

Dessutom fanns som tidigare påpekats regler om s k teknisk zonexpropriation för att genomföra samlad stadsförnyelse, låt vara att dessa regler föreföll ha förblivit en teoretisk konstruktion utan särskilt praktiskt värde.³⁶

Med 1931 års lag kompletterades zonexpropriationsreglerna med bestämmelser om s k ekonomisk zonexpropriation. Här fördes ett nytt element in, som i andra sammanhang är välkänt från fastighetssamverkan, nämligen betalning av gemensamma kostnader för en fastighetsrättslig omdanning.

Reglerna i 1931 års lag, som också överfördes i BL 1947, anknöt dock föga till sådana traditioner. Snarare kan de uppfattas som en föregångare till

nuvarande bestämmelser om s k värdestegringsexpropriation. Syftet synes med andra ord inte ha varit särskilt kopplat till plangenomförandets problem, annat än mera indirekt att ge samhället resurser och bidrag för stadsutbyggnad, dvs en uppgift som alternativt kunnat tillgodoses med beskattning³⁷ (jfr vidare ett följande avsnitt om exploateringskostnader – 2.5).

Reglerna, som senare också skulle visa sig utan praktisk effekt, byggde på tämligen opreciserade förutsättningar sett från ekonomisk synpunkt. De skapade närmast en förhandlingssituation till förmån för samhället/kommunen gentemot sakägarna för att förmå dessa att utge vissa täckningsbidrag för exploateringskostnader. Sakägarna skulle nämligen – var den grundläggande tanken – utge kostnadsbidrag för att undgå expropriation, om kommunen nedlagt kostnader som höjde fastighetsvärdena. Reglerna betydde bland annat på denna punkt en förhandling fastighetsvis om kostnadstäckning, knappast en gemensam ekonomisk reglering för ett fastighetskollektiv på normerade grunder, såsom vid fastighetssamverkan (t ex i form av båtnad som fördelningsnyckel för kostnader eller dylikt). Från ekonomisk synpunkt knöt reglerna närmast till expropriationsvärdering av fastigheterna.³⁸ Utvisade en sådan marknadsvärdering en värdeuppgång, var detta en omständighet, som kommunen kunde åberopa. Vidare ålåg det kommunen att visa, att kostnader nedlagts, som gynnat de berörda fastigheterna. Hur dessa kostnader skulle specificeras var dock oklart, det gällde både arten av kostnader – t ex stadsplanekostnader – och avgränsningen av det område som skulle ligga till grund för bidragstäckningen.^{38a} Något direkt samband med redovisade kostnader för ett visst planområde och dess utbyggnad fanns knappast uttalat. Med reglernas utformning, torde även områden som angränsade en viss utbyggnadsetapp ha kunnat komma ifråga. Över huvud taget var reglerna inte koordinerade till anspråk på deltagande i kostnader i anslutning till ett konkret bebyggande/plangenomförande. Närmast tycks avsikten ha varit en på obestämda grunder företagen skälighetsuppskattning mellan å ena sidan värdeökning inom ett visst fastighetsbestånd och å andra sidan en kommuns kostnader för stadsbyggnad, de senare dock inte särskilt väl preciserade. Visade dessa båda uppskattningar, dvs å ena sidan en expropriationsliknande^{38b} värdering av ett fastighetsbestånd och å andra sidan en uppskattning från kommunen av till arten och lokaliseringen inte nämnvärt preciserade exploateringskostnader att orsakssamband fanns mellan kostnader och värdeökning, skulle kommunen tillerkännas ett skäligt vederlag för sina kostnader, eljest kunde fastighetsbeståndet inlösas.

Bristen på precision i dessa regler både från ekonomisk och rättslig synpunkt förefaller påtaglig, särskilt i jämförelse med traditionerna inom fastighetssamverkan. Det är knappast att förvåna, att bestämmelserna förblev praktiskt betydelselösa bl a beroende på bevissvårigheter.^{38c}

2.4:3 Det kommunala planmonopolet

Stadsplanerätten innehöll som tidigare framgått av historiska och praktiska skäl – bl a ringa behov av i tiden samlat byggande i grupp eller etapper under seklets början – föga av de för fastighetsrätten eljest kända formerna att

genomföra en omdaning i större skala med fastighetssamverkan. Dit hörde också en annorlunda syn inom stadsplanerätten på möjligheterna för enskilda sakägare att ta initiativ för att framkalla en förändring "vitsord", jfr t ex skiftesrätten eller vattenrätten.³⁹ Vid fastighetssamverkan var en sådan initiativrätt till omdaning från ekonomisk synpunkt också kopplad till ett ansvar att bära kostnaderna för förändringen. Även på den punkten skilde sig stadsplanerätten, som tidigare framgått.

Stadsplanerätten kom tidigt att uppfattas som en offentlig reglering mellan samhället/kommunen och en enskild sakägare, inte som en för ett fastighetskollektiv gemensam rådighetsreglering – detta oaktat att planregleringen från praktisk synpunkt onekligen har som ett grundläggande syfte just att skapa en gemensam ordning för bebyggda fastighetsbestånd, en kollektiv funktionsreglering.

Karaktäristiskt var därför, att redan 1874 års byggnadsstadga uppfattade planregleringen som en exklusiv kommunal angelägenhet, ett prerogativ för staden. Så tillvida har det "kommunala planmonopolet" ett mycket tidigt ursprung.⁴⁰

Att planregleringen på detta sätt uppfattades som en offentlig reglering, men utövad på kommunal nivå, var kanske också ett föreställningssätt som syntes harmoniera med samhällsorganens traditionella uppgifter – t ex staten som lagstiftare på riksnivå. På lokal nivå utförde då staden/kommunen samma reglerande uppgifter, men på ett mer detaljerat plan. Kommunen gav byggnadslagstiftningen konkret innehåll genom beslut om plandispositioner och planföreskrifter i det särskilda fallet för ett område, vars förhållanden blev normerade från bebyggelsesynpunkt. Åtminstone teoretiskt kan invändas, att en sådan jämförelse knappast är invändningsfri. Bristfälligheten ligger i att den traditionella lagstiftningsfunktionen syftar till en i princip likformig reglering av medborgarnas förhållanden, medan planregleringen omdisponerar förhållandena och leder till olika resultat – förändrade positioner sett ur sakägarnas synpunkt.⁴¹ I detta hänseende har planlagstiftningen starka beröringspunkter med t ex skiftesrätten.⁴² Planlagstiftningen innebär med andra ord teoretiskt sett inte en likformig normering, utan en rådighetsomdaning för sakägarna, som bygger på en inbördes intresseavvägning – också detta ett inslag som är bekant från fastighetssamverkan, jfr t ex vattenrätten. Men principerna inom fastighetssamverkan att förena rådighetsomdaningar med omräkningsmekanismer, t ex graderingssystem etc i syfte att garantera sakägarna likabehandling har förblivit stadsplanerätten främmande. I stället kommer stadsplanerätten på den punkten att lita enbart till hänsynstagande vid intresseavvägningen – "skäligen hänsyn" – ett tänkesätt som dock har sina klara begränsningar, om planregleringen skall kunna genomföras på ett rationellt sätt.^{42a} I själva verket måste ju sakägarna behandlas på ganska skiftande sätt, beroende på att planområdet måste inrymma skiftande fastighetsfunktioner, något som begränsar möjligheterna att ta hänsyn till sakägarintressen.

Den kommunala planregleringen av bebyggelse innehåller från rättslig/ekonomisk synpunkt åtminstone tre karaktäristiska element, nämligen vitsordet att förändra kostnadsansvaret för förändringen och behandlingen av intresseavvägningen sakägarna inbördes, då fastighetsfunktionerna regleras olika.

De två första fenomenen tilldrar sig under utvecklingens gång ett avsevärt intresse, medan det tredje förblir tämligen undanskymt.⁴³

Som framgått var tanken på ett kommunalt prerogativ i bemärkelsen ensamrätt för kommunen att planera ett ursprungligt inslag i stadsplanerätten redan genom 1874 års byggnadsstadga.⁴⁴ Sannolikt skapade detta också redan tidigt vissa spänningar mellan enskilda sakägares önskemål att utveckla bebyggelse och städernas administration av regleringsinstrumenten. Måhända kan detta också vara en förklaring till att rättspraxis godtog byggande i strid mot plan som en civilrättslig befogenhet (jfr tidigare avsnitt angående stadsplanerätten).

I 1904 års kommittéförslag föreslogs dock en principiell avveckling av planmonopolet. Det hade missbrukats, ansåg kommittén för att bli kräva ekonomiska prestationer från sakägarna utöver vad de ansågs skyldiga för att planen skulle framläggas – det vill säga en tidig motsvarighet till sk exploateringsavtal.⁴⁵ Därför tänkte sig kommittén att sakägare skulle kunna kräva planläggning, om hans mark omfattade hela planområdet. Kommunen fick då i gengäld kräva, att mark för gator och allmänna platser uppläts utan kostnad och att avloppsledningar anlades, dvs en motsvarighet till nuvarande exploateringsbestämmelser i 1947 års BL ingick i kommittéförslaget.

I 1907 års lag begränsades dessa möjligheter till sakägarinitiativ och de inskränktes till tätbebyggelse utanför stadssamhällena.⁴⁶ Detta motiverades med städernas traditionella prerogativ att själva få bestämma bebyggelsens utformning. De sk bondplanerna för tätare bebyggelse utanför städerna överfördes senare till 1917 års fastighetsbildningslag.⁴⁷

Emellertid återkom 1916 års stadsplanekommitté till frågan om enskild initiativrätt i sitt betänkande 1920.⁴⁸ Fortfarande begränsades perspektivet då till planområden i en ägares hand, dvs från genomförandesynpunkt okomplicerade situationer rättsligt sett. Man återkom i motiven fortfarande till riskerna för maktmissbruk med offentliga planmonopol, bli då det gällde kostnadsvillkor och villighet över huvud taget från kommunens sida att lämna utrymme för önskemål om stadsutbyggnad. För att reglera kostnadsansvaret föreslogs schabloner för betalning av gatu- och ledningskostnader, vilket senare återkom i 1931 års lag.

En sakkunnigberedning framlade 1928 ett reviderat förslag,⁴⁹ där enskilda byggnadsintressen i annan form fick möjlighet att ta initiativ till bebyggelse. Man borde – menade beredningen – tillåta en fastighetsbildning på enskilt initiativ genom avstyckningsplan för bebyggelse. Kommunen kunde då behålla sitt prerogativ att planera bebyggelsen inom området och få sina gatu- och ledningskostnader schablonmässigt reglerade. Samtidigt föreslogs en initiativrätt för regeringen, om kommunen åsidosatte väsentliga allmänna intressen i sin planering.

Denna ordning infördes i princip i 1931 års stadsplanelag.⁵⁰ Därmed hade situationen delvis återgått till synsätt av liknande art som före 1907, nämligen att en civilrättslig ordning – i detta fall fastighetsbildning – kunde läggas till grund för bebyggelseanspråk, som planregleringen fick anpassas till. Planregleringen framstod också med 1931 års regler som ett kommunalt prerogativ, men nu som en offentlig reglering av civilrättsligt redan befästa befogenheter att tillåta bebyggelse. Kommunen bestämde med andra ord

enbart hur bebyggelsen skulle utformas, dvs den närmare utformningen i plan.

I 1931 års lag togs också in de möjligheter för regeringen att intervensera i kommunal planläggning för att tillvarata viktiga allmänna intressen, som föreslagits i 20-talets kommittéarbete. Det framhölls, att enskildas intresse ibland kunde sammanfalla med sådana allmänna intressen.⁵¹

Det kommunala planmonopolet blev med dessa regler betydligt modifierat i 1931 års stadsplanelag.

Det skulle dock återkomma med förnyad styrka inom mindre än 20 år. Bebyggelseförhållandena hade inte utvecklats tillfredsställande från plansynpunkt med den reglering, som uppstått enligt 1931 års lag, ansåg 1942 års stadsplaneutredning, som föregick 1947 års lagstiftning.⁵² Det hade uppstått spridd och delvis oreglerad bebyggelse genom enskilda initiativ, och många planer hade ej förverkligats. Att planer inte realiserades var för inte överraskande i ljuset av det uppskovs/anpassningssystem, som byggnadslagstiftningen representerade från genomförandesynpunkt. I sin tur förstärkte detta sannolikt tendenserna att tillgodose byggnadsbehov med ansträngningar på flera håll, dvs en splittring.

Lagstiftningen 1931 kunde kritiseras för brist på styrning inte bara ifråga om genomförande, utan också ifråga om arrondering av bebyggelse. För en successiv stadsutbyggnad som lagstiftningen tog sikte på, hade onekligen någon form av lokaliseringsregler – t ex i form av zoner till områden som angränsade befintlig bebyggelse – behövts, om inte sakägarinitiativ skulle splittra stadsutbyggnaden.⁵³

En väsentlig funktion för det 1947 återupprättade kommunala planmonopolet torde ha varit att få gehör för koncentrationsprinciper i stadsbyggnandet. Det kommunala planmonopolet formulerades också i princip som ett kommunalt planläggningskrav för att tätbebyggelse skulle få komma till stånd (BL § 5), det vill säga man kunde styra tätortsutbyggnaden och hindra oreglerad spridning på bebyggelsen⁵⁴, (för glesbebyggelse tillkom motsvarande lokaliseringskrav långt senare med 1973 års sk riksplanelagstiftning).

Formellt uttryckte 1947 års regler ett krav på lämplighetsprövning, som kommunen tänktes fullgöra i sitt val av utbyggnadsobjekt. En så fri prövning av marktillgångarnas användning för bebyggelse blev dock i praktiken liktydig med ett kommunalt urval, dvs en styrning från kommunens sida av bebyggelseutvecklingen. Sentensen med det kommunala planmonopolet brukade också uttryckas så, att kommunen bestämde "var", "när" och "hur" bebyggelse skulle ske.^{54a} Därmed var också sagt, att kommunen bestämde lokaliseringen, utbyggnadstakten och utformningen av tätbebyggelsen. Med 1947 års lag utsträcktes det kommunala prerogativet också till landsbygdens tätorter, och stadsplaneinstitutet kompletterades bl a i detta syfte med byggnadsplan som en för mindre tätorter anpassad planform.⁵⁵

Det kommunala planmonopolet med 1947 års ordning gav möjlighet att koncentrera bebyggelsen i tid och rum. En sådan ordning löste vissa samordningsproblem, men inte alla. Det var möjligt att koncentrera bebyggelseutvecklingen, dvs att tillgodose bebyggelsens arrondering. Men man löste därmed inte problemet att genomföra bebyggelse, där kommunen

ville få en bebyggelseutveckling till stånd.

I fråga om stadsförnyelse erbjöd byggnadslagstiftningens anstånds- och anpassningsprinciper särskilda problem härvidlag som förut påpekats. Nybebyggelse på råmark var mindre komplicerat. Stadsbyggandet kom också under efterkrigstiden att koncentreras till nyexploatering i stor skala, dvs den kommunala urvalsprocessen av bebyggelseobjekt fick framför allt den inriktning, som var minst komplicerad från genomförandesynpunkt.

Med koncentrationsprincipen följde emellertid också ett behov att verkligen kunna verkställa byggande på de områden, dit kommunerna koncentrerade bebyggelseutvecklingen. Enskild medverkan för detta kunde påräknas i vissa fall, men långt ifrån alla. Det gällde även i fråga om den rena råmarksutbyggnaden. Med kommunalt planmonopol för stadsutbyggnad i styrnings- och koncentrationssyfte växte således ganska naturligt också behovet av en samhällelig markpolitik för att garantera, att marken blev tillgänglig att bebygga inom de områden kommunen utsåg för bebyggelse.

2.4:4 Expropriation och kommunala markförvärv utvecklas som metod för plangenomförande

Som nyss framgått skärpte det kommunala urvalet av utbyggnadsobjekt enligt BL 1947 – planmonopolet – kravet på att verkligen kunna fullfölja utbyggnaden inom de områden, som planlades. Men anpassnings- och uppskovsmekanismerna i byggnadslagstiftningen uppfyllde inte sådana anspråk – snarare verkade de i motsatt riktning för ett i tiden utdraget plangenomförande.

Att kommunerna kunde intervensera genom expropriation/inlösen för att underlätta plangenomförande var som tidigare framgått en gammal tanke inom stadsplanerätten. Föregångare till zonexpropriation har förut nämnts, liksom lösningsregler för gatumark.⁵⁶ Men också formlig tätbebyggelseexpropriation var tidigt påtänkt, och en möjlighet att överföra planlagd tomtmark till kommunen ingick redan i 1907 års lag (§ 10), om marken inte på "skäligen villkor" kunde förvärfas för byggande, som var oundgängligen erforderligt för stadens utveckling.

De regler om sk tätbebyggelseexpropriation som infördes i expropriationslagen 1949⁵⁷ anknöt alltså till kända förebilder, men tilltog i betydelse, när ett samlat plangenomförande inom av kommunen planreglerade områden skulle genomföras. Expropriationsreglerna blev då till ett stöd för en kommunal markpolitik och kunde användas, när marken behövdes för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. En viktig förändring 1949, som banade väg för den kommunala markpolitiken var, att expropriationen nu avsågs föregå planfastställelsen⁵⁸ och särskild uppmärksamhet ägnades expropriationsvärderingen, som övergick från särskilda värderingsnämnder till domstol.⁵⁹

Expropriationsreglerna 1949 lade därmed grunden för en kommunal markpolitik, där blivande byggnadsmark förvärvades före planläggning. Därmed undgick man planens rådighetsfördelning verkan på olika markägares innehav, med andra ord den värdeomfördelningseffekt, som kunde bli

konfliktskapande. I stället nåddes möjlighet för ägarväxling till kommunen, innan användningssätt och därmed värdeutfall närmare bestämts. Ersättningen kunde – var tanken – begränsas till råmarksvärdet med tillägg för ett begränsat sk förväntningsvärde,⁶⁰ det senare diskonterat till ett måttligt värde, ju tidigare ägarväxlingen föregick ett förverkligande av bebyggelsen. Därmed kunde den välkända "sparsamhetslinjen" vid kommunala engagemang i plangenomförande fullföljas. Samtidigt blev berörda sakägare tillförsäkrade någorlunda likvärdiga "förväntningsvärden" genom en expropriationsrättslig likabehandlingsprincip.

Som förut påpekats inriktades den kommunala bebyggelseplaneringen och därmed markpolitiken i främsta rummet på råmarksförvärv för samlat byggande i större skala, där komplikationer med en större sakägarkrets kunde undvikas redan med urvalet av utbyggnadsobjekt. Å andra sidan bantades därmed också arronderingsanspråken ur stadsbyggnadssynpunkt, eftersom råmarksområden av detta slag ingalunda regelmässigt fanns att tillgå i direkt anslutning till befintlig bebyggelse.

Expropriationsreglerna 1949 gav utrymme för enskild medverkan och skulle inte leda till expropriation om området ställdes till förfogande på "skäliga villkor".⁶¹ Därmed kunde bl a byggföretagens råmarksreserver i stort sett anses säkerställda, om man iakttog den prissättning, som godtogs vid statlig långivning. De statliga lånereglerna fick efter hand allt större betydelse för finansieringen av bostadsbyggandet och verkade därmed som en prisreglerande faktor också för att reglera ett godtagbart "ortspris" för råmark.^{61a} Därmed begränsades sannolikt en eljest inneboende motsättning i tätbebyggelseexpropriationsreglernas värderingsfilosofi, nämligen att förväntningsvärdet måste erkännas bli större, ju närmare ett plangenomförande man stod, och i synnerhet i fråga om väl belägna marktillgångar från stadsbyggnadssynpunkt, som befann sig i byggnadsvilliga parters händer.⁶² Å andra sidan bör råmarksprisens betydelse för planförverkligande inte överbetonas. Det brukar genomsnittligt ligga på någon procent av produktionskostnaden.⁶³ Väsentligare för ett harmoniskt utbyggnadsförlopp är sannolikt möjligheterna, att göra marktillgångarna tillgängliga för bebyggelse i ett skede som sammanfaller med plangenomförandet, dvs att de befinner sig på byggvilliga händer.

På denna punkt betydde den kommunala markpolitiken med stöd av expropriationsregler, att kommunen framträdde som markförsörjningsorgan med framförhållning i förhållande till plangenomförandet. Lagstiftningstekniskt kom viktiga delar i plangenomförandets mekanismer att hamna utanför byggnadslagstiftningen, i detta fall inom expropriationslagstiftningen.

Jämfört med fastighetssamverkan som traditionellt innehåller regler om en rådhetsomdanning med direkt verkan mot berörda sakägare uppstår med andra ord i stadsplanerätten en uppsplittring av genomförandet både rättstekniskt och i flertalet fall också tidsmässigt. En skillnad är också, att kommunens roll som markförsörjningsorgan fordrar ägarväxling för genomförande, vilket däremot är obehövligt vid fastighetssamverkan.

Tätbebyggelseexpropriationsreglerna 1949 var mest avpassade som ett stöd för en kommunal markförvärvspolitik med inriktning på råmarksförvärv. För stadsförnyelse fanns sedan länge zonexpropriationsregler som

tidigare framgått. Dessa syftade till att genom kommunal expropriation skapa förutsättningar för en samlad omdaning av äldre bebyggelse, dvs kommunen skulle fungera som markförvärvs/markförsörjningsorgan. Dessa regler hade dock förblivit utan praktisk betydelse konstaterade den utredning, som tillsatts för att göra en översyn av expropriationsreglerna efter 1949 års justeringar i expropriationslagen. Bl a den sk ekonomiska zonexpropriationen ansågs föga användbar, vilket knappast är överraskande med tanke på oklarheterna från bl a ekonomisk synpunkt, som tidigare framhållits, och utredningen ansåg, att latent risker att bli utsatt för obestämda bidragskrav t o m kunde bli en olägenhet för sakägarna.⁶⁴ Som tidigare framhållits saknades bl a något direkt samband till ett konkret plangenomförande.

Nya regler om zonexpropriation infördes därför i byggnadslagen 1953. De använde i princip samma teknik som reglerna om tätbebyggelseexpropriation att låta expropriationen ske med framförhållning innan fastställelsen av den plan som skulle genomföras.⁶⁵ Värderingsavsikten var också densamma – att begränsa kompensation för förväntningsvärden, i detta fall gällande ett bättre bebyggelseutnyttjande än enligt den för den befintliga bebyggelsen gällande planen.

Skillnaden mellan tätbebyggelse respektive zonexpropriation blev därmed närmast av praktisk art. I stadsförnyelsesammanhang var antalet sakägare och regleringsobjekt många, vid råmarksexpropriation vanligen få och enstaka. Problemet med ägosplittring hade tidigare visat sig svårbehandlat för zonexpropriationsreglerna och dessa hade strängt taget ej använts.⁶⁶ De nya reglerna betydde knappast någon innovation härvidlag. Tekniken att med samhällsintervention genomföra en äganderättsövergång av regleringsområdet fanns tidigare, det nya var egentligen framförhållningen och värderingsreglerna.

Synbarligen hade förutsättningarna att med expropriation framkalla en situation, där marken blev tillgänglig för genomförande av en ny plan visat sig begränsade tidigare i stadsförnyelsesammanhang. De nya värderingsreglerna erbjöd ett förhandlingsinstrument, men underlättade i övrigt knappast förvärvssituationen. Någon delaktighet i omregleringen eller annat intresse för samverkan med sakägare, som kunde underlätta förändringen tillvaratogs knappast med principen om samhällsintervention. I vissa stycken kunde den även få en konfliktskapande verkan. Var bebyggelsen – pågående fastighetsanvändning – tillfredsställande ur sakägarnas synpunkt, förblev expropriationsmekanismerna i varje fall inte särskilt effektiva som förhandlingsinstrument. De måste då i stället användas för en regelrätt expropriationsprocedur, som tillämpad på ett större antal bebyggda fastigheter betydde avsevärda administrativa insatser.

Zonexpropriationsreglerna kom att tillämpas i avsevärd skala bl a i Stockholms centrala delar. Omfattningen blev emellertid så stor, att regleringen av betydande områden successivt sköts på framtiden. Utan särskild ändring i lagen medgavs i detta syfte genom administrativ praxis från regeringen förlängning av expropriationstillstånden.⁶⁷ Vissa tillstånd har varat fram till 1980-talet och delvis avvecklats. Därmed kom zonexpropriationsreglerna att i vissa stycken ge prov på samma uppskovssituationer

som tidigare i stadsplanerätten dvs i tiden fördröjt plangenomförande.

Problemet från bl a skötselsynpunkt för berörda fastighetsbestånd blev därmed avsevärt, på samma sätt som byggnadsförbudsproblematiken tidigare varit. Dessa fenomen sammanföll f ö, eftersom fastigheterna vid zonexpropriation regelmässigt underkastades provisoriska byggnadsförbud, varom mer i ett följande avsnitt. Med uppskovstekniken tenderade expropriationsreglerna därmed förlora det egentliga primära målet från genomförandesynpunkt, nämligen att ställa marken inom ett regleringsområde till förfogande för bebyggelse i anslutning till plangenomförandet. I själva verket kom planläggningsavsikterna att växla, i vissa fall inträffade aldrig någon ny planfastställelse över huvud taget.

Den långvariga framförhållningen med expropriation blev på så sätt i övervägande grad ett prisregleringsinstrument. Ty värderingstidpunkten skulle bli densamma som då expropriationstillståndet ursprungligen meddelades.⁶⁸ Man stod här inför en föregångare till expropriationsregler, som skulle följa på 1970-talet med en komplicerad värderingsinstruktion. För bebyggda fastigheter torde vidare begränsningar att ersätta förväntningsvärde för ny fastighetsanvändning blivit av tämligen begränsad betydelse från "besparingssynpunkt", om den befintliga bebyggelsen fortfarande hade någon nämnvärd livslängd kvar.

Problemet att i plangenomförande syfte säkerställa markens tillgänglighet för bebyggelse i nära anslutning till planfastställelsen kolliderade således med prisregleringsintresset att i besparingssyfte begränsa förväntningsvärden med framförhållning. Plangenomförandesyftet i expropriationsreglerna trubbades därmed av och förlorade något av sitt aktualitetskrav.

Syftet att trygga tillgängligheten för bebyggelse enligt plan fann emellertid ett remedium inom expropriationsrätten 1966 (Expropriationslagen § 39) genom kvalificerat förhandstillträde dvs principen att en kommun fick tillträda marken efter stämningens ansökan till domstol utan att behöva avvakta tidsåtgången för en slutlig prövning av värderingsfrågorna.⁶⁹ Med detta synsätt kunde interventionen på marksidan i genomförandesyfte också tidsmässigt kopplas till planläggningen. Denna princip hade då redan med framgång tillämpats åtskillig tid inom det vattenrättsliga regelsystemet, dvs inom fastighetssamverkan, där institutet deldom underlättade en snabb igångsättning av vattenkraftsutbyggnader under efterkrigstidens utbyggnadsepok. Detta skedde på så sätt att angelägna företag fick påbörjas innan skaderegleringen genomförts (11:66 VL, 1952).⁷⁰

Den kommunala markpolitikens betydelse för bostadsbyggandets vidkommande växte efter hand och dominerade t ex 1960-talets storutbyggnader, det s k miljonprogrammet. Inemot 80 procent av bostadsbebyggelsen skedde då med kommunal markförsörjning. Med de bostadspolitiska besluten i riksdagen 1967 lyftes den kommunala markpolitiken fram som en huvudlinje i stadsbyggandet.⁷¹ Den kompletterades då med kommunal förköpsrätt på i stort sett samma grunder som expropriationsreglerna för tätbebyggelse till nybyggnadsobjekt som växlade ägare på fastighetsmarknaden.⁷²

Som riktlinje för markpolitiken ansågs kommunerna böra hålla en markreserv för ca tio års byggande. Med en så betydande framförhållning

innefattande också behov av utbyggnadsalternativ bantades onekligen aktualitetskravet ytterligare i förhållande till plangenomförandet. Förvärven kan sägas ha prioriterat prisregleringslinjen framför aktualitetskravet. Den kommunala markaffären växte därmed till engagemang i stor skala och på objekt, vars aktualitet som byggnadsobjekt var oviss. I markpolitiken uppstod på så vis en spridning på de kommunala engagemangen, som företer vissa likheter med den brist på koncentration i plangenomförande, som konstaterades vid tillkomsten av 1947 års BL.

2.4:5 Byggnadsrätt och plangenomförande

Som framgått av tidigare framställning förblev stadsplanerätten främmande för att med fastighetsregleringsmetoder/fastighetssamverkan framkalla en rådighetsomdanning kollektivt inom det fastighetsbestånd, som omfattades av en ny plan för bebyggelse. Tanken att fördela byggnadsrätten med någon gemensam fördelningsnyckel – delaktighetsnorm – för att uppnå en fördelningsmetod som erbjöd likabehandling av det berörda fastighetsbeståndet såsom vid fastighetssamverkan aktualiserades knappast i ett system, som ej hade något i tiden samlat plangenomförande som övergripande målsättning.⁷³ Tvärtom byggde – som tidigare också framgått – byggnadslagstiftningen på ett uppskovs- och anpassningssystem från genomförandesynpunkt, där byggnadsförbud i bemärkelsen planenlighetskrav med tiden skulle resultera i en anpassning till planen av det befintliga fastighetsbeståndet under i princip frivillig medverkan från dess ägare.⁷⁴ Också på den punkten skilde sig naturligen stadsplanerätten från fastighetssamverkan med dess befogenhetsreglerande element, som med tvingande lagstiftning framkallade en gemensam rättslig omreglering av berörda fastighetsbestånd.⁷⁵

Planenlighetskravet, dvs förbudet att bygga mot gällande plan, betydde som förut konstaterats, en metod att ställa äldre fastighetsbestånd under successiv avveckling, där ny plan fastställdes i stadsförnyelsesyfte. Därmed kunde nyinvesteringar hejdas också i den befintliga bebyggelsen, eftersom nybyggnadsbegreppet utsträcktes till att avse också upprustnings- och ombyggnadsåtgärder, inte bara byggande av helt nya hus efter rivning av de gamla. På så sätt framtvingades efter hand en förändring, låt vara att den kunde ta tid. Restriktionerna mot att fortsätta gammal bebyggelseanvändning betydde också, att kostnaderna för inlösen kunde minska och begränsas i takt med den äldre bebyggelsens avtagande användbarhet.⁷⁶ Detta sätt att förbilliga ett plangenomförande över tiden med en form av ”investeringsstopp” tog sikte på eventualiteten att samhället som sista utväg fick företa en intervention – expropriera för att säkerställa ett plangenomförande, om frivilliglinjen inte fungerade.

Byggnadslagstiftningen innehöll emellertid också ett annat instrument att begränsa investeringar i det befintliga byggnadsbeståndet, nämligen inför en förestående planläggning. Syftet från ekonomisk synpunkt var likartat, nämligen att begränsa omregleringskostnaderna för äldre byggnadsbestånd, som skulle avvecklas enligt en ny plan. Dessa byggnadsrestriktioner skulle kunna karaktäriseras som en investeringsbegränsning med

framförhållning i förhållande till planen. Förbudet att bygga upphävde temporärt byggnadsrätten i äldre planer och hejdade därmed investeringar i fastighetsbeståndet till dess ny plan föreskrev en ordning, som skulle följas.

Denna typ av förbud förekom redan i 1907 års lag (§ 5), men var restriktivt. Förbudet begränsades till tiden mellan kommunens godkännande av planen och den formella planfastställelsen. För en brunnen bebyggelse fick regeringen också medge förbud, redan om fråga om ändrad plan aktualiserats (väckts) av kommunen, dock endast för en tid av 6 månader.

På förslag av 1916 års stadsplanekommitté föreslogs i 1920 års stadsplanebetänkande en utvidgning av förbudsinstrumenten generellt till tidpunkten, då planen aktualiserats av kommunen.⁷⁷ Länsstyrelsen fick då utfärda provisoriskt förbud under ett år. Detta kunde förlängas, dock först efter underställning hos regeringen.

Denna ordning intogs i 1931 års stadsplanelag, samtidigt som förbuden blev dispensabla.⁷⁸

Till skillnad från planenlighetskravets permanenta förbud, som innehöll kompensationsregler om inlösensbestämmelser i fall av sk planskada kombinerades dessa tillfälliga investeringshinder inte med ersättningsbestämmelser. Det var också ganska naturligt med tanke på deras tillfälliga karaktär. Avsåg den nya planen att undanta ett område från enskilt byggande, skulle planskadereglerna snart komma i tillämpning, då planen fastställdes. Medgav återigen – något som fick betraktas som normalfallet – den nya planen byggnadsrätt också i fortsättningen, uppstod ingen planskada – den gamla byggnadsrätten komparerades då av en ny.⁷⁹

I princip samma ordning överfördes också till 1947 års BL (§§ 14, 15, 35). Enda skillnaden var att underställningen till regeringen vid förlängning slopades, och att förlängningsperioden utsträcktes till 2 år.

I praxis skulle dessa förbudsinstrument emellertid snart anta helt oförutsedda proportioner. Förbuden blev mycket talrika och mycket långvariga.⁸⁰ De förvandlades i realiteten till en metod att arbeta med byggnadsförbud tämligen reguljärt för att med tidsmässigt mycket obestämd framförhållning bana väg för ett tilltänkt plangenomförande. Aktualitetskravet på planförändringen tonades också ner. I själva verket tolkades kommunens överväganden kring olika växlande planeringsperspektiv tämligen frikostigt som att fråga om ny plan "väckts".

Med tiden kom hela planområden med sammanhängande bebyggelse på detta sätt att få gällande planer "provisoriskt" upphävida. Att kompensationsregler saknades, betydde bl a att restriktionerna skenbart tedde sig "gratis" för samhället, trots att investeringshinder av denna omfattning med tiden inte kunde sägas vara harmlösa från skötselsynpunkt och för värden av det existerande fastighetsbeståndet.⁸¹

Att det bebyggda fastighetsbeståndet inte kunde förändras med en rådhetsomdanande omreglering på samma sätt som vid fastighetssamverkan gav i praktiken successivt till följd att byggnadsrätten som "fastighetsinnehåll" betraktat rentav kom att anses ha annan karaktär än fastigheternas areal från rättsskyddssynpunkt.⁸² Arealförändringar var expropriationsrättsligt och fastighetsbildningsrättsligt säkerställda mot förändringar utan kompensation i pengar (expropriation) eller i likvärdigt vederlag i

mark (fastighetsreglerat uppskattningsvärde). De provisoriska byggnadsförbuden syntes introducera uppfattningen att byggnadsmedgivanden var obeständiga, en temporär fastighetsanvändning.⁸³ Till detta bidrog möjligen också att planskade-reglerna som förut nämnts byggde på en toleransprincip.⁸⁴ Betydande försämringar kunde då få tålas ersättningsfritt. Detta gällde också för det fall att byggnadsrätten reducerades kraftigt – antingen för ett helt planområde eller för vissa fastigheter som ett resultat av "ojämnt" utfall i tilldelningen av ny byggnadsrätt enligt planen. För sådana situationer innehöll lagstiftningen över huvud taget inga ersättningsregler, utan denna planskadevariant prövades enbart i administrativ ordning som en intresseavvägningsfråga.⁸⁵ Befanns planen alltför negativ från användningssynpunkt för någon sakägare, inlöstes den drabbade fastigheten med bevarade anspråk på byggande enligt tidigare plan, så kallad villkorad planfastställelse BL § 45. Med så obestämda förutsättningar för omregleringen ekonomiskt sett kom onekligen byggnadsrätten som fastighetsinnehåll att skilja sig åtskilligt från arealen från rättsskyddssynpunkt.⁸⁶

De provisoriska förbudens ersättningsfria reglering var visserligen mer drastisk än de reguljära förbuden över äldre bebyggelse, som följde av planenlighetskravet, när ny plan fastställdes. Men gemensamt var, att den äldre bebyggelsen sattes under ett successivt avvecklingskrav, som i praktiken betydde en tämligen oskyddad situation.⁸⁷ Det successiva plangenomförandets strategi tycktes därmed betyda ett högt pris från rättsskyddssynpunkt för sakägarnas del. Byggnadslagstiftningens vakthållning kring en frivillig successiv omställning i sakägarnas intresse förvandlades i stor utsträckning till en ordning, där skyddet för planfäst byggnadsrätt avtog med planens ålder. Förnyelseintresset tvingade med andra ord fram en ordning, där rättsskyddet successivt bantades i avvecklingssyfte.⁸⁸ Med de provisoriska förbuden fick denna ordning dessutom ske med en framförhållning, som tenderade avveckla principen om rättsligt bestående planer över huvud taget, en ordning som också föreslogs av bygglagutredningen 1974.⁸⁹

Med PBL-utredningen 1979 nyanserades uppfattningen om byggnadsrättens funktioner. Att på obestämda grunder ställa stora bebyggda fastighetsbestånd under avvecklingskrav har också påtagliga avigsidor för fastighetskötseln. Fastighetsbeståndet klassas i PBL-utredningen som "pågående markanvändning" och får åtgärdas oavsett ny planläggning.⁹⁰ Samtidigt som byggnadsförbuden på detta sätt kritiserades som plangenomförandeinstrument, kvarstår dock tekniken också i PBL-utredningen att arbeta med befogenhetsförluster som påtryckningsmedel i genomförandesyfte. Byggnadsrätten i nya planer tidsbegränsas av en genomförandetid.⁹¹

Oklarhet om byggnadsrättens bestånd inför kommunala planöverväganden undanröjs dessutom inte helt, vilket bl a belyses av diskussioner bland remissinstanserna, om en "lucka" i legaldefinitionen av "pågående markanvändning". Byggnadsrättens bestånd förefaller nämligen bli prekärt inför förändrade kommunala planer och program för bebyggelsen.⁹² Därmed fortsätter diskussionen om plangenomförandets problem att ha aktualitet, däribland också metoden att utnyttja befogenhetsbortfall som genomförandeinstrument, så att planfäst byggnadsrätt blir temporär.

Generellt sett synes användningen av byggnadsförbud – dvs befogenhets-

bortfall i plangenomförandesyfte – innebära avsevärda skötselproblem, om äldre bebyggelse mera långvarigt ställs under ett avvecklingskrav. Sker detta med mera avsevärd framförhållning före plangenomförandet, tonas strängt taget aktualitetskravet ned i sådan grad, att t o m ett successivt plangenomförande avstannar. Planen tenderar att bli "realistisk", som 30- och 40-talets regleringsplaner för innerstadsbebyggelse vittnar om.

Utsträcks framförhållningen ytterligare med provisoriska förbud, i synnerhet långvariga sådana, blir anknytningen till ett verkligt plangenomförande än mer uttunnad. Som utvecklingen av de provisoriska förbuden visat, blir de så omfattande, att själva tanken på en planreglerad ordning för bebyggelsen börjar vittra samman. Genomförandeperspektivet blir så obestämt, att det inte längre gäller några fixerade planer att förverkliga, utan snarare "planer på planer", som växlar med tiden.

I ett sådant söndervittrat plansystem förefaller tanken på ett samlat plangenomförande över huvud taget bli upplöst – man upphäver den bestående planen, men ersätter den inte inom från plangenomförandesynpunkt gripbar tid med någon ny.⁹³ Det blir ett "svävande" tillstånd, där ingen rättsligt fixerad befogenhetsreglering består, bortsett från förbudet, som är ett provisorium rättsligt sett.⁹⁴

I denna situation rycker dispensgivningen i stället fram som ett modus vivendi för att genomföra särskilt påträngande eller harmlösa byggnadsbehov från plansynpunkt. Därmed splittras onekligen behandlingen upp. Dessutom betyder dispensgivning ett framträdande element av olikabehandling mellan sakägarna i planområdet. Vissa får byggnadsmedgivanden, andra inte, och en gemensam planordning för byggande eller omreglering av byggnadsbeståndet ställs på undantag.

Möjligen leder därmed principen om befogenhetsbortfall/byggnadsförbud som genomförandeinstrument för successivt plangenomförande till sist in i en anarkistisk motsats till samlad planreglering och gemensamt plangenomförande. Det ersätts av en rättsligt sett obestämd befogenhetsordning med ringa samordning av bebyggelseomvandlingen.

I själva verket vill det synas, som man stod inför en kontamination av olika utgångspunkter för bebyggelsens rättsliga status.

Om nämligen innebörden av ett system med dispensgivning efter ett provisoriskt hävande av äldre plan med byggnadsförbud utmynnar i ett läge med en spridd och i varje fall planmässigt icke särskild koordinerad bebyggelseomvandling, finns anledning ställa frågan: Är det då längre fråga om en planomvandling i samlad form över huvud taget? Detta sätt att fastighetsvis förnya beståndet från tid till annan förefaller nämligen praktiskt sett ligga ganska nära en ordning med byggande enligt *i stort sett gällande plan*, men med smärre jämkningar för berörda fastigheter. Någon samlad omreglering är därmed inte aktuell.

För ett koordinerat plangenomförande återigen, kan principen om befogenhetsbortfall som genomförandeinstrument knappast te sig särskilt tillförlitlig, annat än som en mycket temporär lösning. Är avsikten att verkligen genomföra en i tiden *sammanhållen förändring* över ett större bestånd, erfordras också befogenhetsomdanande instrument, inte bara mekanismer som medför ett befogenhetsbortfall.⁹⁵

Som förut sagts finns då inom stadsplanerätten samhällsintervention att

tillgå för att åstadkomma en rådighetsomdaning. Då det gäller större fastighetsbestånd blir dock även expropriationslinjen problematisk. För stadsförnyelse betyder den avsevärda administrativa insatser och kostnader. I genomförandeskedet uppstår vidare ett konfliktskapande element, beroende på att metoden i princip utesluter medverkan från förutvarande sakägare, dvs de parter som i utgångsskedet råder över fastighetsbeståndet. Uppkomsten av långvariga expropriationstillstånd kombinerade med byggnadsförbud vittnar om sådana arbetssvårigheter.⁹⁶ Också expropriationsrätten kan utmyнна i ett uppskovssystem, där ett samlat plangenomförande skjuts på framtiden.

2.5 Olika vägar att täcka bebyggelsens gemensamma exploateringskostnader – speciallagstiftning, exploateringsavtal, styrning i statliga låneregler, tomträttssystemet 1953–1981

2.5:1 Inledning

Som tidigare framgått fanns bestämmelser redan i 1907 års lag om skyldighet för tomtägare att bidra till gatemarkkostnad framför tomt.¹

I fråga om kostnader för iordningställande av gator och serviceledningar var läget tämligen svåröverskådligt och växlade lokalt mellan olika samhällen. Den kommunala likställighetsprincipen kom på många håll att uppfattas så, att dessa kostnader skulle täckas med skattemedel, medan andra kommuner tillämpade särskilda administrativt tillkomna ordningar för gatukostnadsbidrag.²

I 1931 års lag gavs möjlighet att efter regeringsfastställelse få sådana administrativa bestämmelser fastlagda på grundval av i lagen allmänt hållna bestämmelser.³ I ett särskilt kapitel i vattenlagen tillkom vidare 1942 regler om deltagande i kostnader för avloppsledningar mellan olika samhällen och utanför planreglerade områden.⁴

Som förut angivits var reglerna i 1931 års stadsplanelag så beskaffade, att de angav en schematisk avgränsning av bidragsskyldigheten, som utgick från tomternas gränslinje och hushöjd.⁵ Detta gällde både gatumarks- och gatukostnadsersättningen. Kommunen kunde på så sätt få bidrag till delar av investeringskostnaden, men sakägarna deltog inte i den verkliga kostnaden för gemensamma anordningar, såsom vid fastighetssamverkan.

BL 1947 innehöll i princip likartade regler.⁶ Lagen medgav emellertid en variation i kostnadsfördelningsprinciper för gatuutbyggnadskostnad som kom tämligen nära fördelningsnormer såsom vid fastighetssamverkan. Kostnaderna fick nämligen i stället för den schematiska avgränsningen även fördelas gemensamt för fastigheterna inom ett helt område med utgångspunkt från den enligt planen ”medgivna bebyggelsen eller efter

fastigheternas storlek eller annan skälig grund" (BL § 68 pkt 5). Ett ytterligare inslag av principer för fastighetssamverkan var, att bidragsskyldigheten avgränsades till fastighetsbåtad – "fördel" som bereddes "tomt".⁷

Möjligheten att nå kostnadstäckning varierade sålunda beroende på olika lokala bidragsordningar, och i varje fall de schematiska bidragsprinciperna till gatukostnadsersättning ansågs svårhanterliga och gav som nämnt ej full kostnadstäckning.⁸

Vid sidan av dessa system för kostnadsbidrag i byggnadslagstiftningen fanns även särskilda sk exploatörsbestämmelser, där planreglering företogs inom ett område, som tillhörde en och samma ägare.

I sådana fall fick regeringen enligt 1931 års lag på ansökan av kommun bestämma, att mark för gator och allmänna platser skulle avstås intill 40 % av planområdets areal, och att kostnader för gator och avloppsledningar skulle betalas. Graden av kostnadstäckning kunde då öka, men i fråga om anläggningskostnader fick de schematiska gatukostnadsbestämmelserna ej frångås (Stadsplanelagen §§ 52–53).

Likartade exploatörsregler återkom i 1947 års BL (§§ 70–73) men då utan annan avgränsning än en skälighetsprövning från regeringen i fråga om graden av kostnadsbelastningar på området i förhållande till nyttan. Åtagandena för markexploatörer vidgades 1955 till att avse inte bara avloppsledningar utan också vattenförsörjning.

Frågan om betalning av exploateringskostnader fick vid tiden för BLs tillkomst 1947 stark anknytning till den allmänna debatten om "oförtjänt markvärdestegring" med avläggare ända till Henry Georges tankar vid slutet av 1800-talet.⁹ Inte oriktigt betydde det oklara läget i fråga om ansvaret för bl a gatu- och ledningskostnader inom stadsplanerätten som tidigare framgått att kommunerna i stor utsträckning kom att bestrida bebyggelsens gemensamma utvecklingskostnader med skattemedel. I Justitiedepartementet väcktes bl a mot denna bakgrund 1948 förslag om sk värdestegringsskatt på fastigheter vid planläggning i syfte att tillförsäkra samhället kostnadstäckning.¹⁰ Svårigheten med dessa och andra utredningsförslag som förekommit sedan seklets början¹¹ i Sverige var inte minst förbistringen i problemställningar och svårigheter att finna användbara debiteringsmetoder. Också kommunal återköpsrätt i stadsbyggnadssyfte erbjuder ett annat exempel på lösningar som visat sig ofruktbara.^{11 a}

Gällde diskussionen om värdestegring fastighetsbeståndet i sin helhet, var problemet inte isolerat till städernas förhållanden, utan tog också sikte på jord- och skogsbruksenheter mm. Då särhölls fö inte heller gemensamma investeringskostnader för bebyggelse från fastigheternas värde i bebyggt skick, dvs totala fastighetsvärden. Diskussionen kom då in på allmänna beskattningsproblem, som har sin närmaste förankring i dagens skattesystem inom ämnesområdena realisationsvinstbeskattning och allmän fastighetsbeskattning. Här betyder realisationsvinstbeskattningen fn ett anspråk från det allmännas sida på andel i fastigheternas totalvärde vid realvärdeökningar. Även den kommunala garantibeskattningen och fastighetsbeskattningen innehåller ett reallt inslag i form av förräntningsliknande skatteanspråk, då intäktsschablonen vid fastighetsbeskattningen appliceras på taxeringsvärden, som stegras vid fortgående inflation eller

realvärdeökningar på fastighetsbeståndet.

Annorlunda blir problemet, om syftet är att skapa system för täckning av exploateringskostnader. Då gäller det i princip att finna redovisnings- och debiteringssystem som är någorlunda korrekta för ett visst utvecklingsstadium inom fastighetsbeståndet, nämligen byggklar tomtmark, dvs grundläggande problem särskilt för planlagstiftningen. Den färdiga tomtmarken består naturligen endast av en del av fastighetsvärdet i bebyggt skick – som "tumregel" 10 à 15 % av totalvärdet.

Grovt sett kan den allmänna värdestegringsdebatten kring fastigheter också gälla ett tredje huvudproblem, nämligen prisutvecklingen på råmark för bebyggelse, dvs marktillgångarnas tillgänglighet för bebyggelse och de ekonomiska betingelserna för detta, som skildrats i ett föregående avsnitt. Också här gäller diskussionen ett till planlagstiftningen centrerat problem, som tidigare framgått. Råmarksproblemet berör naturligen värdemässigt en betydligt mer begränsad del av en fastighets totalvärde i bebyggt skick – enligt gängse "tumregel" 1 à 2 %.¹²

Försöken att med beskattningsliknande metoder lösa problemen att tillföra samhället kostnadstäckning för bebyggelsens gemensamma utvecklingskostnader, som inleddes med Justitiedepartementets förslag 1948 om värdestegringsskatt på för planläggning avsedd mark efter mönster från den engelska Town and country planning act 1947, kom emellertid att slå slint.¹³ Huvudorsakerna härtill kan framför allt sägas vara svårigheterna att definiera ett beskattningsunderlag, dvs vilka kostnader som skulle betalas, och debiteringsmetoder, särskilt hur avgiften skulle belasta olika fastigheter, och när den skulle tas ut.¹⁴

Typiskt för dessa svårigheter blev det sista försöket i utredningsväg att angripa dessa problem, nämligen den sk markvärdesutredningen (SOU 1957:43). Betänkandet innehöll flera förslag, bl a ett om sk värdestegringshypotek, där en expropriationsliknande uppskattning avsågs ske av fastighetsvärden före och efter planläggning – dvs tankar som låg nära 1948 års utkast till värdestegringsskatt.¹⁵

Ett alternativ framfördes också om sk båtnadsbidrag. Detta låg nära de tankar, som funnits bakom tidigare regler om ekonomisk zonexpropriation. Bidragen kopplades t ex inte till ett samlat utbyggnadsskede, utan kunde avse också angränsande fastigheter, där avgifter av någon storleksordning erbjöd konkurrensproblem med fastighetsbelåningen och dess hypotekssäkerhet. Vidare skulle särskild expropriationsliknande värdering ske av kostnader, som skulle vara debiteringsbara, något som i sin tur betydde omfattande administrativt arbete och som tidigare sagts problem att definiera och avgränsa debiteringsbara kostnader.¹⁶

Även om grundidén att fördela utvecklingskostnader efter båtnad har en anknytning till traditionell fastighetssamverkan var skillnaderna dock påfallande. Någon precisering av fördelningsnorm utöver ett i detta sammanhang svärbemästrat båtnadskrav framställdes inte, och endast delar av det relativt opreciserade avgäldsunderlaget skulle tas ut – 50 %.¹⁷ Många av dessa svårigheter bottnade i att någon konkret anknytning till åtaganden för utbyggnad av ett visst planerligt område – dvs plangenomförande – lyste med sin frånvaro. Till skillnad från fastighetssamverkan, där kostnadsbelastningarna kan placeras som ett led i den reguljära finansie-

ringen av investeringen, skulle båtnadsbidragen snarast ha verkat som en efterskott ålagd skatt. Inte heller fanns av liknande skäl möjligheter till båtnadsavsägelse – dvs flexibilitet i systemet som medgav hänsyn till sakägarnas varierande ekonomiska situation.

I stället kom utvecklingen att styras med andra metoder mot en ordning, där exploateringskostnaderna för ett plangenomförande kunde tas ut av fastighetsbeståndet. Denna utveckling baserades delvis på särskild speciallagstiftning om exploateringskostnader, som inleddes med VA-lagen 1955. Därmed inleddes rättstekniskt sett en fortsatt splittring av planlagstiftningens genomförandeinstrument. Även förändringarna i tomträttssystemet 1953 mot en form för permanent upplåtelse för fastighetsinvesteringar kom i praktiken att utnyttjas som en metod att täcka kommunernas exploateringskostnader för bebyggelse.

Kommunernas förhandlingsposition genom planmonopol och tillväxten av den kommunala markpolitiken betydde i synnerhet nya möjligheter att tillgodose kommunernas ekonomiska intresse av kostnadstäckning. Här kom sedvänja och praxis vid s k exploateringsavtal att betyda mycket för en sådan utveckling, som också influerades av normerna för beläning av mark- och exploateringskostnader i den statliga långivningen. Denna utveckling kommer att belysas närmare i det följande.

2.5:2 Speciallagstiftning om exploateringskostnader/exploateringsavtal, styrning i statliga låneregler, anläggningslagen

Framställningen tidigare har visat, hur gatukostnader blev föremål för en schematisk reglering inom byggnadslagstiftningen, som medgav en partiell kostnadstäckning. Praxis mellan olika kommuner varierade.

Som tidigare konstaterats kom den i planmonopolet nedlagda koncentrationsprincipen vid stadsutbyggnad att i praktiken gynna en utbyggnad av sammanhängande råmarksområden i en ägares hand. En strävan med den kommunala markpolitiken som tidigare redovisats blev att sammanföra sådana områden i kommunens hand och att lokalisera bebyggelsen genom planläggning till denna typ av områden.¹⁸ Förblev marken i enskild ägo, fanns de förut beskrivna s k exploatörsreglerna i byggnadslagstiftningen att tillgå för att säkerställa behovet av allmän platsmark. Reglerna medgav också att kostnader för ledningsnät kunde tas ut.¹⁹

Utbyggnaden av råmarksområden – vare sig de befann sig i enskild eller kommunal ägo – kom att omfattas av en tämligen enhetlig avtalspraxis mellan kommunen och vederbörande byggherre, vilken utvecklades med ledning av standardkontrakt, som kommunförbundet utarbetade.²⁰ Dessa s k exploateringsavtal innebar som regel att gemensamma stadsplanekostnader täcktes av byggherren, endera genom att anläggningarna iordningställdes och överlämnades utan kostnad för kommunen eller så, att kommunen erhöll motsvarande betalning.

Denna avtalspraxis vid råmarksutbyggnad gav således stöd för ett mer

fullständigt kostnadsansvar än som var möjligt uppnå inom ägosplittrade områden med stöd av BLs regler enbart. Med i grunden samma motiv som vid fastighetssamverkan att förena större fastighetsbestånd i gemensamma åtaganden tillkom så speciallagstiftning i syfte att täcka gemensamma exploateringskostnader oavsett ägarförhållanden – dvs metoder att uppnå samma ekonomiska resultat som vid exploateringsavtal. Början gjordes med kostnader för vatten och avlopp enligt den s k VA-lagen 1955.²¹ Därmed bröts som tidigare sagts dessa stadsbyggnadskostnader i princip ut från byggnadslagstiftningen, vars genomförandeelement efter hand splittrades upp på speciallagstiftning av olika slag (jfr beträffande markförsörjning i plangenomförandesyfte tätbebyggelse- och zonexpropriation, som beskrivits i det föregående).²² VA-lagen kunde f ö användas inte bara i ny- och ombyggnadskeden utan också för att komplettera befintlig bebyggelse med bristfälliga anordningar.²³

VA-lagen betydde vissa beröringspunkter med traditionerna från fastighetssamverkan också på så sätt, att anslutningstvång för gemensamma åtaganden i princip grundades på vunnen nytta, dvs ett båttnadsbegrepp, låt vara att presumtionen för anslutning var mycket stark.²⁴ Också kostnadsfördelningen skulle i princip ske efter en delaktighetsnorm som byggde på fastigheternas båttnad/nytta av en anslutning.²⁵ Kostnadsfördelningen kom dock att bygga på ett tämligen uttunnat båttnadsbegrepp och beskrevs i 1970 års reviderade version av VA-lagen endast som en ”skälig och rättvis grund”.²⁶ Avsikten var nämligen redan med 1955 års regler att lägga grunden för ett avgiftssystem som fungerade på ett stereotypiskt sätt som en offentlig taxa.²⁷ Syftet var således att uppnå en tämligen enhetlig debitering, dvs ett system för självkostnadstäckning av kommunens va-rörelse totalt sett inom kommunen, där kommunen som huvudman ofta organiserade verksamheten i form av ett kommunalt va-verk.

Med detta synsätt krävdes f ö inget avskiljande av drifts- och underhållskostnader från anläggningskostnader.²⁸ Att nämnvärt intresse ej fanns för att analysera olika planområdets verkliga anläggningskostnader på samma sätt som vanligen sker vid fastighetssamverkan förklarades sannolikt bl a av att systemet som tidigare sagts avsågs bli tillämpligt för att förbättra installationer i befintlig bebyggelse, där en specificerad kostnadsredovisning ej hade någon uppgift att fylla för t ex valet av utbyggnadsobjekt eller utbyggnadssätt på samma vis som t ex vid nybebyggelse.

VA-lagen avlöste också den reglering som fanns i 8 kap VL om förhållandena mellan olika samhällen och fastighetskomplex utanför planreglerade områden, och kommunen blev som huvudman ansvarig för att driva anläggningarna inom verksamhetsområdet för en va-rörelse som anpassades till bebyggelseförhållandena.²⁹

VA-lagen har på senare år kompletterats med ytterligare speciallagstiftning för nya kostnadsslag av framför allt stadsplanekaraktär. Tendensen att rättstekniskt sett splittra plangenomförandet på olika regelkomplex har med andra ord fortsatt. Dessa nya regelkomplex följer f ö på det hela taget samma mönster rättsligt sett som VA-lagen, varför den egentliga skillnaden praktiskt taget är arten av kostnadsslag – en som det vill synas inte särskilt bärande orsak för att arbeta med skilda regelsystem.

Med VA-lagen som förebild instiftades således 1976 den särskilda lagen

om fjärrvärmeanläggningar.³⁰ Avsikten är också att nuvarande gatukostnadsregler i BL skall brytas ut för att behandlas i speciallagstiftning enligt likartat mönster, vilket föreslagits av väg- och gatukostnadsutredningen.³¹ Detta förslag har föranlett ny lagstiftning 1981.³²

En stark påverkan på utvecklingen har också skett inom ramen för den statliga långivningen, som under efterkrigstiden tilltagit i betydelse på bostadsmarknaden så, att den för närvarande omfattar 80 à 90 % av allt bostadsbyggande i landet. Förutom ett finansieringssyfte har dessa bestämmelser (f n i bostadsfinansieringsförordningen) haft ett prisreglerande syfte, där olika komponenter i bostadshusens konstruktion och tekniska utrustning åsatts maximibelopp vid belåningen. Mark- och exploateringskostnader³³ har t ex sårhållits från övriga investeringskostnader. Därmed har dessa schablonbelopp i hög grad bestämt, vilka investeringskostnader som fått utrymme och därmed godtagits som kostnadsbelastningar på bebyggelsen.

Schablonerna har utformats så, att finansieringen skall motsvara normala kostnader av gemensam natur vid stadsplanläggning, dvs i främsta rummet s k stadsplanekostnader. I belåningspraxis har de totala mark- och exploateringskostnaderna normalt kommit att ligga mellan 10 à 15 % av den totala bostadsinvesteringskostnaden. Råmarkspriset i sin tur har hållits på en nivå av 1 à 2 %. Med detta styrsystem har således i princip upprättats en situation, där bostadsbebyggelsen i normalfallet bär sina utvecklingskostnader enligt detaljplan.

Lånesystemet har i praktiken således starkt påverkat kommunernas sätt att bestämma taxor och avgifter t ex enligt VA-lagen, vilka exploateringskostnader som tagits ut vid försäljning av kommunal tomtmark eller ställts som anspråk, då exploateringsavtal träffats med olika byggherrar osv.

Exploateringsavtalen, som i tidigare skeden av stadsplanerättens utveckling betraktades med viss misstro som en risk för ekonomiskt missbruk av kommunen,³⁴ kom framförallt med det kommunala markmonopolet att betraktas som ett reguljärt förhandlingsinstrument^{34a} i kommunernas hand. Tidigare regler om maximering till gatukostnadsregleringen i byggnadslagstiftningen försvann också i 47 års BL.³⁵ Alltjämt fanns dock vissa spärregler t ex i fråga om båtnad, som förut sagts.

Även om spärregler i princip alltjämt finns uttryckta i lagstiftningen – det gäller även speciallagstiftning typ VA-lag som förut skildrats – blir den ekonomiska behandlingen i bemärkelsen kostnadsbelastningar för gemensamma kostnader på bebyggelsen lämnad fri för ett betydande spelrum. Kostnadsfördelningsnormerna är tämligen opreciserade och lämnar utrymme för utjämning inom eventuellt hela kommunens verksamhetsområde som en "självkostnadsaffär" för t ex va-anläggningar.³⁶

Graden av kostnadskontroll tonas därmed ned i bemärkelsen att redovisa de verkliga utbyggnadskostnaderna inom ett planområde, som byggs ut. Likabehandlingskravet uppfattas som en enhetlig taxedebitering, inte som krav på verklig projektredovisning av olika planområdets kostnader.

Men det stannar inte därvid, utan tecken finns också på en upplösning av likabehandlingskravet. När planmonopolet får användas som förhandlingsinstrument, där kommunerna har ett i praktiken fritt urval av objekt som anvisas för bebyggelse, reser sig frågan om inte också kostnadsregleringen

är en rent fri avtalsuppgörelse mellan byggherren och en kommun.³⁷ Har kommunen frihet att förfoga över bebyggelseplaneringen, skulle den som konsekvens härav också fritt kunna förhandla om vilka åtaganden som byggherren är beredd att göra för att få sin ägovidd planlagd.

Exploateringsavtalet blir då ett utflöde av gängse avtalsfrihet, omgärdat endast av de gränser som t ex avtalslagen anger.

Detta föreställningssätt fjärrar exploateringsavtalet åtskilligt från föreställningen om en offentlig rådighetsreglering, vars innehåll bestäms genom i lagen angivna tvingande regler. Det synes också tveksamt om det kommunala planmonopolet verkligen ger en avtalsfrihet i vedertagen bemärkelse. Alltjämt finns i princip nämligen utrymme för sakägaren att få en officialprövning, t ex av regeringen enligt BL då det gäller exploatörsreglerna eller av VA-nämnden då det gäller va-kostnader enligt VA-lagen.³⁸ Inte desto mindre får kommunens förhandlingsplattform som regel till följd att sådana kontrollinstrument blir tämligen verkningslösa, när de vägs mot byggherrens intresse att få planläggning genomförd över huvud taget. Avtalen blir därmed i praktiken ett steg mot ett "givande och tagande" i en förhandlingsprocedur, där också objekt som normalt bekostas med skattemedel, t ex samlingslokaler mm behandlas som exploateringskostnader. Exploateringsavtalets ställning i förhållande till tvingande lagstiftning blir på så sätt oskarp.

På en punkt torde exploateringsavtalet i praxis ha utvecklat en ståndpunkt, som knappast kan ifrågasättas, nämligen möjligheten att tidsbestämma byggnadsåtaganden, dvs en "tidtabell" för uppförande av bebyggelse enligt plan. Avtalspraxis³⁹ har därmed tillfört planväsendet ett instrument för plangenomförande – "positiv planering" – i tidigare angiven bemärkelse. Man står här inför ett komplement avtalsvägen till planlagstiftningen, som i detta fall ger kommunen samma möjlighet att avtalsreglera ett plangenomförande inom "äganderättsbebyggelse", som är reguljärt då det gäller bebyggelse som uppförs på tomträtt, varom mer i följande avsnitt. Begränsningen med exploateringsavtal som genomförandemetod är dock som framgått, att tillämpningsområdet begränsas till områden i en ägares hand, dvs från genomförandesynpunkt okomplicerade fall.

Ett ytterligare bidrag till att lösa frågan om gemensamma åtaganden för bebyggelse tillkom 1966 med lagen om gemensamhetsanläggningar.⁴⁰ Men denna lag tog framför allt sikte på tekniska fastighetskomplement, framför allt värmecentraler, parkeringsanläggningar, tvättstugor osv.⁴¹

Karaktäristiskt var således att kostnaderna avsåg grupper av fastigheter utan direkt avgränsning till visst planområde. Lagen förde helt in traditionerna inom fastighetssamverkan på bebyggelseområdet, och avgränsning och anslutning till anläggningen grundades på båtnad.⁴² Delaktighetsnormerna var beskaffade på samma sätt.⁴³ Det rådighetsreglerande inslaget återkom likaså – dvs lagen var tvingande mot berörda sakägare.⁴⁴ Reglernas rådighetsreglerande karaktär innebar samtidigt, att förändringarna/investeringsåtagandena fick fastighetsrättslig anknytning som komplement till de fastigheter,⁴⁵ som anläggningarna betjänade. På så vis avlöstes tidigare försök att med ekonomiska föreningar utan fastighetsanknytning söka lösa dessa gemensamma åtaganden.

Lagen erbjöd också tvångsrätt att ta främmande ägovidd i anspråk⁴⁶ och

gav genom förmånsrätt⁴⁷ anslutna fastigheter utrymme för att ekonomiskt säkerställa ett genomförande av anläggningen, vars tillkomst prövades vid förrättning.

Lagen reviderades och fick utvidgat tillämpningsområde genom den nuvarande anläggningslagen 1973.⁴⁸ I förhållande till byggnadslagstiftningen har denna lagstiftning i likhet med fastighetsbildningslagstiftningen underkastats ett planenhetskrav. Finns plan har den styrande verkan på anläggningens utformning.⁴⁹

Lagstiftningen är ett intressant exempel på hur fastighetssamverkan kunnat utnyttjas i bebyggelsesammanhang, låt vara i begränsat syfte, närmast för att sörja för fastighetskomplement som framgått. Sin största betydelse torde lagen ha fått vid nyexploatering, fö ofta i kombination med exploateringsavtal. I princip har dock reglerna inte förknippats med nyplanläggning eller stadsförnyelse, som framgått, utan kan appliceras på bestående fastighetsbestånd på samma sätt som t ex VA-lagen.

I förhållande till planlagstiftning gäller som nämnt planenhetskravet och samordningsregler finns vidare på andra viktiga punkter, särskilt kan nämnas att båtnadskravet för anslutning är betydligt nertonat dvs intresseavvägningen vid planläggningen tar normalt över.⁵⁰

I förhållande till annan speciallagstiftning om exploateringskostnader är reglerna supplerande och skall inte tillämpas, när VA-lagen m fl utnyttjas för anslutning.⁵¹

I vissa stycken kan dock avgränsningen mot reguljära plankostnadsregler (BL, VA-lagen etc) te sig oskarp. Genom anknytning i exploateringsavtal kan t ex anläggningslagens regler i stort sett få samma funktion som plankostnadsregler och avse gator, ledningar osv, dvs utnyttjas som plankostnadsreglering.⁵² Visserligen skulle detta måhända teoretiskt inte betyda nämnvärda skillnader i fråga om belastning med anläggningskostnader, när dessa kan debiteras enligt plankostnadsreglerna. Men i praktiken uppstår en projektredovisning, som saknar motsvarighet i de taxeriktade plankostnadsreglerna, som förut beskrivits. Ännu mer betydelsefullt är sannolikt, att underhållet enligt plankostnadsreglerna som regel åvilar kommun, medan de enligt anläggningslagen stannar på det anslutna fastighetsbeståndet.

En genomlysning av anläggningslagens relationer till plankostnadsregler kan därför te sig befogad från praktisk synpunkt.⁵³ Det kan t ex finnas anledning att söka en renodling så, att plankostnadsregler alltid tillämpas på åtaganden som är gemensamma för hela planområden – stadsplanekostnader. Anläggningslagens regler skulle därmed kunna reserveras för kostnadsreglering inom grupper av fastigheter inom planområden, dvs i fråga om mer isolerade fastighetskomplement. Sådana överväganden om regelsystemets funktioner från praktisk synpunkt aktualiseras förmodligen också i och med att anläggningslagens regler direkt kopplats in på plangenomförandefrågorna enligt det förslag som framlagts av PBL-utredningen, varom mer i det följande.

2.5.3 Tomträtten

2.5:3:1 Allmänt om tomträttens struktur

Tomträttslagen från 1907 undergick en djupgående förändring genom reformer i tomträttslagstiftningen 1953.⁵⁴ Den förändrades då från en tidsbegränsad nyttjanderätt på 26–99 år till en beständig befogenhet av äganderättsliknande art att bibehålla den i tomträttskontraktet angivna bebyggelsen (jfr parallellen med ofri tomt i ett rättshistoriskt perspektiv).

I normalfallet skulle tomträttskontraktet innefatta den i stadplan medgivna byggnadsrätten,⁵⁵ som på så sätt fick ett rättsligt skydd. Tomträttsinstitutet anknöts på så vis till planfunktioner och tillades också betydelse som plangenomförandeinstrument för stadsförnyelse.

Kontraktstiderna som var bundna i lag, löpte ut vid vissa preciserade återkommande intervall, vilka anpassats till bebyggelsens avkastningskrav – en första period på 60 år och därefter i 40-årsintervall.⁵⁶ Förutsättningen för uppsägning⁵⁷ av tomträttskontrakt var då, att omreglering av bebyggelse skulle ske dvs man hoppades genom periodiseringen uppnå en harmonisering av bebyggelseavveckling och planförändring så, att bebyggelse i enlighet med ny plan kunde ske. Därmed skulle teoretiskt sett en lösning kunna nås på det komplicerade plangenomförandefallet – en omreglering av äldre bebyggelse enligt ny plan.

2.5:3:2 Tomträtten som metod att täcka exploateringskostnader

Också på en annan punkt kom tomträttsinstitutet i praxis att få en nära anknytning till plangenomförandets problem, nämligen i fråga om betalning av gemensamma exploateringskostnader.

Detta sammanhänge med tomträttssystemets betalningssystem, den s k tomträttsavgälden, som skulle omprövas med återkommande mellanrum – efter 20 år enligt 1953 års regler, efter 10 år enligt en förändring 1967.⁵⁸ Egentligen saknades varje formell anknytning till dessa kostnader för plangenomförande, och tomträttsreglerna hänvisade i själva verket till värdet på "mark"⁵⁹ som det avgäldsunderlag, som kommunen skulle få förräntat med tomträttsavgäld. Reglerna anknöt med andra ord till en extern värdereferens – marknadspriset – på samma sätt som vid expropriation.

Emellertid var den första avgäldsperiodens avgäldsbestämning fri, och endast omregleringarna underkastades rättslig kontroll genom prövning hos fastighetsdomstol. Särskilt detta ledde till att flertalet kommuner med tomträttsrörelse kom att begagna sina genomsnittliga mark- och exploateringskostnader som avgäldsunderlag.⁶⁰ Detta var också ganska förklarligt, eftersom råmarken som tidigare sagts svarade för en ganska obetydlig del – cirka 10 % – av den byggfärdiga tomtmarken, där exploateringskostnaderna ofta representerar cirka 90 % av tomtvärdet. En bidragande orsak kan också förmodas vara, att kommunerna genom att använda tomträttssystemet på detta sätt kunde samordna debiteringar av skilda kostnadsslag, som eljest var spridda både i byggnadslagstiftningen och på specialförfattningar, som tidigare beskrivits. Man kunde få ett samlat grepp över kostnadssidan på

samma sätt som vid exploateringsavtal. Därmed närmade man sig i praktiken inom tomträttssystemet den utveckling, som karaktäriserat fastighetssamverkan, nämligen att sakägarna betalar kostnaderna för den förändring, som skall genomföras.

2.5:3:3 Tomträtten som plangenomförandeinstrument

Medan tomträtten kom att få en oförutsedd betydelse för att säkerställa betalning av exploateringskostnader i kommunerna, synes dess avsedda betydelse som plangenomförandeinstrument däremot ha överskattats.

Vid en avveckling av tomträttsbebyggelse skall bl a ersättning lämnas för bebyggelsevärdet, och det uppstår därmed i stora stycken samma värderings- och ersättningsproblem som t ex vid zonexpropriation.⁶¹ Kommunen ställs med andra ord inför en expropriationsliknande värdering av ett betydande antal fastigheter. Samtidigt uppstår liknande konfliktskapande element som vid expropriation, eftersom ägarna av tomträttsbebyggelsen till följd av kommunens principiella äganderätt blir ställda åsido som medverkande i eget ekonomiskt intresse i stadsförnyelsen. Deras position blir enligt systemets förutsättningar att enbart bevaka sin avvecklingskostnad.

Samtidigt kan tomträttssystemet förutsättas brista i sin roll som plangenomförandeinstrument på en mycket avgörande punkt, nämligen koordinationen mellan omprövningsperioder/avskrivningstider och tidpunkter för nyplanering/stadsförnyelse. Bebyggelsens åldrande sker knappast på detta sätt enhetligt inom större fastighetsbestånd, och ännu mindre torde nyplanering på detta sätt kunna ske rationellt vid på förhand bestämda tillfällen och med en arrondering, som svarar mot tomträttsbeståndets aktuella utsträckning – dvs tanken på en koordinering i tid och rum mellan planläggning och tomträttsperioder är knappast realistisk.⁶² Därmed blir också tomträttsbeståndets förändringar i stort sett lika problematiska i plangenomförandesammanhang som äganderättsbebyggelse. Expropriation eller andra typer av kommunala förvärv blir på likartat sätt aktuella som metoder för plangenomförande. Karaktäristiskt är t ex att förköpsreglerna är tillämpliga på tomträtt⁶³ vilket teoretiskt sett varit tämligen obehövt, om tomträttssystemet verkligen fungerat som ett verksamt instrument för plangenomförande vid stadsförnyelse.

Vid nybebyggelse återigen skiljer sig situationen inte från det vanliga, då en kommun väl förvärvat mark för plangenomförande. Både som ägare eller upplåtare av tomträtt kan kommunen självfallet bestämma en samordning av plangenomförandet – jfr angående exploateringsavtal tidigare som avtalsinstrument för detta i fråga om äganderättsbebyggelse. Kontraktreglering⁶⁴ blir möjlig för att tidsbestämma ett uppförande av bebyggelse enligt planen – dvs en metod för ”positiv planering”. Detta är en vanlig praxis i tomträttskontrakt – jfr parallellen med exploateringsavtal.

2.5:3:4 Nya regler för tomträttsinstitutet

Tomträttens begränsade roll som plangenomförandeinstrument⁶⁵ redovisas även i den nyligen framlagda tomträttsutredningen SOU 1980:49. Enligt

detta utredningsförslag begränsas tomträttens funktioner som stadsbyggnadsinstrument snarast än mer. Utredningens huvuduppgift var att föreslå enklare regler för avgäldsbestämning än den svårhanterliga externa värdererensen till marknadsvärden på samma sätt som vid expropriation. En så grundlig metod är i själva verket särskilt problematisk då det gäller masshantering av värderingsoperationer inom större fastighetsbestånd, så som fallet blir vid omreglering inom tomträttsbestånd.

Utredningen har i stället rekommenderat marktaxeringsvärden som avgäldsunderlag.⁶⁶

Därmed bryts traditionen att utnyttja stadsplanekostnader som debiteringsgrund. I stället får tomträtten mera prägel av beskattningssystem med bl a en garanterad räntenivå för kommunerna – jfr rättshistoriska paralleller både från institutet ofri tomt, äldre tiders jordbeskattning m m och nutida schablonintäkter och garantibesättning inom fastighetsbeskattningen.

Utredningen har dock klarlagt tomträttsinstitutets nuvarande inriktning i praktiken på reglering av stadsbyggnadskostnader i många kommuner, och en uppföljning av denna linje diskuteras också i utredningen.⁶⁷

2.6 Markpolitikens utveckling under 1970-talet med kommunal markförsörjning för bostadsbyggandet – förändringar i expropriationslagstiftningen 1971/72 – markvillkoret 1974 – metoder för plangenomförande

2.6:1 Inledning

Som tidigare framgått koncentrerades de kommunala planeringsinsatserna med stöd av planmonopolet under efterkrigstiden i stor utsträckning till sammanhängande råmarksområden som gav utrymme för samlad nybebyggelse.¹ En höjdpunkt i denna utveckling blev det s k miljonprogrammet för bostadsbyggandet under 1960-talet, då storskaligheten i utbyggnadsetapperna blev mycket markant – en utbyggnad stadsdelsvis.

Dessa utbyggnader var sammankopplade med den statliga finansieringen av bostadsbyggandet, som i princip täckte de samlade investeringskostnaderna – för kommunala bostadsföretag till 100 % för andra byggherrar till nivåer varierande från 85–90–95–99 %.²

Stadsplaneringen förenades därmed med en ekonomisk planering av bostadsbyggandet från samhällets sida, där särskilt prioritering av lånetilldelning och igångsättningstillstånd blev avgörande faktorer för bostadsproduktionen.

Råmarksområden som togs in i kommunal stadsplanläggning, blev på så sätt gynnade inte bara med bebyggelsemedgivande, utan också med ekonomiskt utrymme för bostadsproduktion. Tilldelning av kommunal mark för bostadsbebyggelse tilltog i betydelse som följd av den kommunala markpolitiken och dominerade på 60- och 70-talen helt bostadsbyggandet.

Råmark i enskild ägo – huvudsakligen hos byggföretag – utgjorde ett förhållandevis begränsat element. En kommunal markförsörjning av bostadsbyggandet rekommenderades slutligen också i de riktlinjer för bostadspolitiken, som antogs av riksdagen 1967.³

Fördelningen av utbyggnadsobjekt i form av planlagd mark med lånetilldelning i kommunala bostadsbyggnadsprogram utvecklades därmed till en huvudfråga för bostadsproduktionen. Olika kommuner utvecklade efter hand skiftande praxis i fråga om tilldelning av produktionsutrymme. Detta gav anledning till kritik, särskilt från konkurrenssynpunkt, och den s k SPK-utredningen 1967 ifrågasatte den kommunala sedvänja som fanns att tilldela olika grupper byggherrar utbyggnadsmöjligheter efter tämligen bestämda kvoter i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen – en "tårtbitsmetod".⁴

Den s k byggkonkurrensutredningen⁵ tog fasta på denna kritik och förordade 1972 en renodlad kommunal markförsörjning av i princip allt statligt belånat bostadsbyggande, som då dominerade bostadsproduktionen till ca 90 %. Detta förslag introducerade offentlig markförsörjning som en huvudprincip för den dominerande sektorn inom stadsbyggandet – bostäderna. Resultatet härav blev omfattande förändringar i expropriationslagstiftning och markpolitik och därmed också i fråga om betingelserna för plangenomförande. Detta skeende kommenteras närmast i det följande.

2.6:2 Samhällsövertagande av utvecklingsintresset – förändringar i expropriationslagstiftningen

Ett dominerande inslag i 1970-talets markpolitik kan sägas vara en strävan att reglera prisbildningen på mark för bebyggelse – en prisregleringslinje. Som förut skildrats var prisregleringslinjen ingalunda ny, utan hade t ex tidigare stöd i 1949 års expropriationsregler.⁶ Föregångare fanns faktiskt redan i 1907 års stadsplanelag.⁷ Prisregleringslinjen fick också ett betydande praktiskt stöd i den statliga långivningen, vilken som förut antytts fungerade som ett prisregleringsinstrument, där schablonvärden maximerade belåningsnivån för olika komponenter i byggnadsinvesteringarna, däribland mark- och exploateringskostnader. Dessa senare skulle enligt förebilder i expropriationslagen bestämmas efter ortsprisnivå, dvs en marknadsbestämning (extern värdereferens).⁸

Som diskuterats tidigare betydde den kommunala markpolitiken en betydande framförhållning från genomförandesynpunkt i fråga om markanskaffning – en tidssplittring, om man så vill. Likaså uppstod en tämligen löslig koppling mellan markanskaffning och faktiskt plangenomförande – anspråken på aktualitet tonades ned som förut sagts till en omfattande kommunal "lagerhållning" utan direkta anspråk på aktualitet.⁹ Det senare kommer särskilt till uttryck vid förändringarna i expropriationslagen 1971/72, då tidshorisonter på mer än 20 år före tilltänkt plangenomförande godtas som skäl för expropriation.¹⁰

En orsak till detta framförhållningsbehov står att finna just i prisregleringslinjen. För att undvika mera manifesterade s k förväntningsvärden i fråga

om förestående bebyggelse vid planläggning ansågs det angeläget att kommunen skötte markanskaffningen så tidigt och med sådan spridning, att osäkerhetsfaktorer begränsade värdeförväntningarna.¹¹ Behovet av dessa försiktighetsåtgärder kan måhända diskuteras mot bakgrund av att råmarkskostnaderna normalt visat sig uppgå till 1 à 2 % av byggnadskostnaderna.¹² Faktum kvarstår dock att sådana överväganden styrde den kommunala markpolitiken.

Förändringarna i expropriationslagstiftningen 1971/72 anpassades bl a till detta problem. Med den s k presumptionsregeln – att real markvärdestegring i brist på motbevisning ansågs hänförlig till förväntningar om planläggning – bestämdes att förväntningsvärden ej skulle ersättas vid expropriation med en framförhållning på 10, i vissa fall 15 år.¹³ Därmed kunde en "tillbakaräkning" ske av eventuella förväntningsvärden så, att resultatet blev detsamma som vid en framförhållen markanskaffning. Teoretiskt kunde kommunerna med en sådan utgångspunkt för värderingen arbeta med för planläggning direkt aktuella objekt och ändå uppnå en prisregleringseffekt på samma sätt som vid faktisk framförhållning av markförvärv.

Samtidigt framträder så i 1971/72 års expropriationslagstiftning en fortsatt utveckling av prisregleringslinjen därhän, att det allmänna i princip övertar utvecklingsintresset för bebyggelse på ett marknadsövergripande sätt. Exploateringsfastigheter får förvärvas även från byggvilliga ägare – t ex byggnadsföretag – vars engagemang och därmed intresse för fastighetsförvärv kan undandras marknaden i prispressande syfte med stöd av expropriation.¹⁴

Idealet för denna prisregleringslinje blir att genomföra markförvärv för plangenomförande utan något som helst hänsynstagande till värdet av en blivande bebyggelseanvändning. Denna värderingsprincip får ett genomslag också i reglerna om den s k riksplanlagstiftningen i byggnadslagen 1972, där "pågående markanvändning" bildar utgångspunkt vid prövning om planfästa restriktioner i fastighetsanvändningen skall anses ersättningsgilla eller ej.¹⁵

Teoretiskt innebär detta en betydande förändring av expropriationsrättens syften mot en direkt prisreglerande lagstiftning. Med tanke på att expropriationslagstiftningen å andra sidan arbetar med en extern värderingsreferens – marknadspriser på andra med expropriationsobjektet likartade fastigheter – uppkommer en målkonflikt mellan denna marknadsorienterade grundval för ersättningsgilla och prisregleringslinjen, som strax skall beröras.

Traditionerna inom expropriationsrätten att bestämma ersättningen genom en marknadsjämförelse med priser för likartade objekt erbjuder som tidigare framgått en metod för likabehandling från ekonomisk synpunkt mellan expropriationsfall och andra.¹⁶

Tanken har alltså varit att framkalla en marknadsmässig behandling av sakägare vid expropriation.¹⁷ Behovet av en sådan ordning kan teoretiskt synas ringa, om det existerade en väl fungerande fastighetsmarknad – en marknad utan nämnvärda "imperfektioner" med marknadsekonomisk terminologi.¹⁸ På fastighetsområdet är emellertid hindren mot en frivillig omsättning ibland mycket framträdande, om det gäller att genomföra mer

omfattande förändringar, vilka sträcker sig över större fastighetskomplex. Det uppstår vad som kanske bäst skulle kunna karaktäriseras som en teknisk låsning genom fastighetsindelningen.¹⁹

De tidiga expropriationsreglerna tog särskilt sikte på sådana situationer – t ex vägföretag eller järnvägsanläggningar med sträckning över ett otal fastighetsgränser.

Reglernas syfte framställdes som ett behov att bryta någon eller några fastighetsägares "monopolställning", och klart är att redan några få fastighetsägares vägran att upplåta mark för en normal sträckning av anläggningarna i dessa fall skulle erbjuda avsevärda problem från genomförandesynpunkt – kanske t o m få prohibitiv verkan. Med expropriationslagstiftningen som stöd underlättades i själva verket frivilliga förvärv till priser som betingades av en normal fastighetsanvändning, t ex jordbruk. För att framkalla denna "normalisering" av prisbildningen arbetade expropriationsrätten av ålder med ersättningsprincipen att "övervärden" eller vinster som framkallades av expropriationsföretagets markanvändning ej skulle ersättas.²⁰ En sådan "normalisering" av prisresonemanget var logiskt sett oundgängligt för att eliminera anspråk på en kanske rent prohibitiv prissättning av ägovidd, där t ex en järnväg av tekniska skäl måste dras fram – därav anknytningen bl a till tanken på att "monopolsituationer" behövde bemästras med expropriation.

Dessa förklarliga hänsyn till expropriationsföretagets intressen vid prisfixeringen inom expropriationslagstiftningen får emellertid en helt annan dimension, när expropriation får en roll som prisregleringsinstrument av marknadsomspännande omfattning. Mycket riktigt återropades bl a expropriationsrättens traditioner när förväntningsvärdena undantogs som ersättningsgill beräkningspost med stöd av presumtionsregeln 1972.²¹ Men avsikten var nu att det allmänna i princip generellt gjorde anspråk på värdet inte av en exklusiv teknisk fastighetsanvändning – t ex järnväg eller dylikt – utan på värdet av en gängse och allmänt förekommande fastighetsanvändning – nämligen bebyggelse. Därmed innefattas i princip *hela marknaden* för nybyggande, dvs också helt normala betalningsanspråk för att få tillgå mark som "byggnadsvara" på en tänkt "råmarksmarknad".²²

Därmed beskärs faktiskt den normala externa värdereferensen vid expropriation till en marknadsbestämd prisbildning över huvud taget – i detta fall ett tänkt "ortspris" för byggnadsmark. Marknadsprisbildningen²³ som sådan överges därmed som teoretisk värdereferens, och prisbildningen för t ex råmark fixeras till en användning för andra ändamål – "pågående markanvändning" – t ex jordbruk. Men som sagt utgör detta en prisreglering som sannolikt inte tillfredsställer gängse ekonomisk teori om marknadsprisbildning. En praktisk synpunkt torde också vara, att någon stimulans till ägarväxling – dvs ersättning av förväntningsvärde i en eller annan form – knappast kan undvaras om frivilliga marknadstransaktioner skall kunna påräknas i önskvärd takt eller utsträckning. Så länge som "pågående fastighetsanvändning" är tillfredsställande finns nämligen inte någon egentlig anledning för en sakägare att förändra sin situation t ex till förmån för byggande. Också denna konsekvens var beaktad i 1972 års lagstiftning, där det framhölls, att expropriation inte längre kunde betraktas som undantagsfall utan fick anses vara ett reguljärt inslag i markpolitiken.²⁴

Tydligt är att en renodlad prisregleringslinje för markanskaffning i plangenomförandesyfte innehåller vissa målkonflikter både från teoretisk och praktisk synpunkt: Teoretiskt därför att marknadsprisbildning som extern värdererens delvis överges inom expropriationslagstiftning på ett sätt som rubbar likabehandlingssyftet (särskilt mot parter som medges bygga), praktiskt därför att prisnivån utesluter stimulans till förändring på ett sätt som står i konflikt med förvärvsintresset.

Tidigare har expropriationsrättens värdererens och användningsområde underkastats en jämförelse med traditionerna att genom fastighetssamverkan kunna åstadkomma förändringar inom större ägokomplex.²⁵ Den tekniska lösningen i existerande fastighetsindelning för genomförande av företag, som måste tillgodoses oavsett fastighetsgränser upplöses i fastighetssamverkan med andra metoder. I stället för att med marknadsoperationer – helt eller delvis understödda med expropriation – framkalla en samordning av ägarförhållandena, används vid fastighetssamverkan – t ex inom skiftesrätten – tekniken att temporärt upplösa fastighetsindelningen för att nå erforderlig rörlighet. Fastighetsbeståndet behandlas temporärt som en ägogemenskap, "samfällighet" – som erhåller en ny rättslig indelning, vilken tillgodoser behovet av ändrad fastighetsanvändning. Samtidigt vidmakthålls sakägarnas positioner rättsligt intakta sakägare emellan genom en intern värdererens/delaktighetsnorm som garanterar ett likvärdigt utbyte av den ändrade rättsliga rådighetsindelningen.

Dessa skilda metoder att upplösa den tekniska bundenheten i fastighetsindelningen som ett hinder mot fastighetsövergripande företag är av stort principiellt intresse att studera då det gäller plangenomförandets problem. Så länge som stadsplanerätten uppfattades som ett successivt plangenomförande, kunde marknadsoperationer understödda med expropriation te sig som en rimlig utväg att förändra rådighetsförhållanden inom fastighetsindelningen, så att de så småningom motsvarade planens krav. Eftersträvas återigen ett samlat plangenomförande i tiden visavi fastighetskomplex med många sakägare blir en upplösning av rådighetsindelningen på sätt som sker vid fastighetssamverkan ett alternativ, som kan föra snabbare mot målet. På den punkten är t ex jämförelser med skiftesrätt eller vattenrätt som tidigare skett givande.²⁶ Erfarenheterna ifrån dessa rättsområden tyder nämligen bl a på en hög grad av effektivitet vid genomförandet som tidigare konstaterats.

Som betonats i föregående skildring kom emellertid prisregleringslinjen att dominera intresset inom 70-talets markpolitik,²⁷ och tänkbara metoder att nå ett effektivt plangenomförande på andra vägar intog en tämligen undanskymd plats.²⁸

De nya expropriationsreglerna 1971/72 låg väl i linje med byggkonkurrensutredningens synsätt och följdes upp med riksdagsbeslutet 1974 att introducera det s k kommunala markvillkoret i den statliga långivningen till bostadsbyggandet.²⁹ Offentlig markförsörjning genom kommunerna för genomförande av bostadsbyggande framförs nu som en generell lösning i markpolitiken för att lösa plangenomförandets problem. Kommunal markanskaffning blir ett villkor för lånetilldelning vid byggande på råmark.³⁰ Principen utsträcks även till saneringssektorn, där villkoret dock blir dispensabelt och beroende av kommunernas bedömning.³¹ När offentlig

markförsörjning på detta sätt upprättas som huvudprincip för plangenomförande på den dominerande sektorn inom stadsbyggandet, kan det som framgått framför allt ses som ett fullföljande av den prisregleringslinje, som hade gamla rötter inom stadsbyggnadsrätten.

2.6:3 Mark- och upphandlingsvillkoret 1974 – några metodproblem vid offentlig markförsörjning – marknadsekonomi eller regleringsekonomi

2.6:3:1 Inledning

En bakgrund till markvillkorets tillkomst var också av rent praktisk art: Den statliga/offentliga långivningen hade vuxit så, att den helt dominerade nybyggnadsmarknaden och senare också ombyggnadsmarknaden. Det låg då nära till hands, att betrakta situationen på samma sätt som vid offentlig upphandling av förnödenheter i samhällets regi: Det allmänna stod för de ekonomiska resurserna, och kunde då också behöva stå för specifikationerna i fråga om vad som skulle byggas. Prisregleringslinjen utvecklades så till en situation, där beställar/byggherrerollen förvandlas till en offentlig funktion. En offentlig reglering av marknaden omvandlas så till ett övertagande helt eller delvis av produktionsfaktorerna.³²

En viss förenkling ligger av allt att döma redan i betraktelsesättet att den statliga långivningen är en "offentlig" resurs. Sakligt sett är nämligen den statliga bostadslångivningen även den en form av offentlig reglering, nämligen av kapitalmarknaden. Den helt dominerande andelen av medlen – 70 % – framkommer som ett resultat av styrning i fråga om hypoteks- och kreditinstitutens verksamhet.³³ Den egentliga offentligt/statliga långivningen har således varierat från 30–15 % av normalkostnaden för uppförande av bebyggelse beroende på byggherrekategori (kommunala bostadsföretag, kooperativa eller enskilda).

Andra förenklingar i de föreställningssätt som legat till grund för mark- och det därmed förknippade s k upphandlingsvillkoret har gällt marknadens funktionssätt och själva konkurrensbegreppet. Särskilt från vissa branschorgan har påpekats, att upphandling av bostadsbebyggelse på färdigt underlag i fråga om t ex planläggning och projektering starkt begränsar utrymmet för kostnadspåverkan och därmed konkurrens i vedertagen mening.³⁴ Detsamma gäller om förvaltningen under byggnadernas livslängd. Vissa metodproblem uppkommer av allt att döma då offentlig markförsörjning begagnas som lösning på plangenomförandets problem. Några dylika skall för sammanhangets skull observeras i det följande.

2.6:3:2 Några metodproblem

2.6:3:2:1

Mark- och konkurrensvillkorens innebörd:

De s k mark- och konkurrensvillkoren utgör som nämnt i princip villkor för att erhålla statliga bostadslån, vilka i dag kan betecknas som "ett måste" för större delen av bostadsproduktionen med tanke på kopplingen till statliga

räntesubventioner, möjligheter att erhålla plats i kommunala bostadsbyggnadsprogram och få igångsättningsstillstånd och tillgång till krediter på låne marknaden över huvud taget – prioriterad långivning m m. Därmed får betingelserna för den statliga långivningen utslagsgivande betydelse för bostadsproduktionen i landet. Markvillkoret innebär som huvudprincip att bostäderna skall uppföras på kommunalt förmedlad (ägd) mark. Konkursvillkoret i sin tur att varje projekt skall uppföras efter anbudstävlan, om låne myndigheterna ej medger dispens. Dispens kan även erhållas från markvillkoret, men förutsättningarna härför är som framgått restriktiva vid nybebyggelse, men normalt påräkneliga efter kommunala förord vid saneringsbebyggelse.

2.6:3:2:2 *Marknadskonkurrens eller regleringsekonomi:*

Avsikten med dessa instrument, som tillkom genom Riksdagens beslut om bostadspolitiken 1974³⁵ var att de skulle främja konkurrensen i bostadsbyggnandet – d v s ett marknadsekonomiskt synsätt – och att kostnadsutvecklingen skulle kontrolleras bättre – d v s ett priskontrollerande instrument.³⁶

Redan i dessa grundläggande syften finns inneboende motsättningar, eftersom marknadsekonomi traditionellt anses lita till marknadsmässig prisutveckling som grund för effektiv kostnadskontroll, medan prisreglering i princip underkänner denna avgörande marknadsfunktion till förmån för prisreglering.

2.6:3:2:3 *Marknadseffekter/markvillkoret:*

Avsikten med markvillkoret synes enligt motiven framför allt ha varit att begränsa råmarkskostnadernas inverkan på produktionskostnaderna genom en offentlig/kommunal hantering av i princip den totala råmarksaffären för bostadsbyggnandet i landet. Denna kommunala markpolitik avsågs lägga grunden för en samhällelig prisreglering av råmarksförsörjningen.³⁷ Med tanke på råmarkskostnadens obetydliga andel av den totala byggkostnaden – i genomsnitt ca 2 % – torde förväntningarna om nämnvärd marknadspåverkan med detta instrument ha varit betydligt överbetonade.³⁸

2.6:3:2:4 *Marknadseffekter/upphandlingsvillkoret:*

I fråga om upphandlingsvillkoret skulle marknadseffekten teoretiskt ha bestått i pressade anbudskostnader, d v s en priskontroll i syfte att minska byggnadskostnaderna.

Här återfinns sannolikt själva kärnpunkten i den finansiella reglering, som uppstod med 1974 års riksdagsbeslut.

För den som är mindre bekant med bostadsmarknadens struktur kan detta synsätt i förstörande te sig bestickande.

Emellertid kommer en dylik prisreglering på *hyresmarknaden* i stort sett att fungera så att säga som en priskontrollens priskontroll, d v s som en

överlappande reglering i förhållande till andra redan existerande instrument för priskontroll.

Så blir nämligen fallet, om man betänker, att det s k bruksvärdesystemet i hyreslagen fixerar hyrorna till de kommunala företagens prissättning.³⁹ Bruksvärdehyran skall dessutom bestämmas oavsett det enskilda företagens kostnader, vilket betyder att en *kostnadsreglering* inom lånesystemet applicerar en metod för priskontroll, som övergivits inom hyreslagstiftningen. Häri ligger med andra ord en motstridighet.

Till detta kommer, att även den statliga långivningen som sådan förutsätter en priskontroll – godkänd produktionskostnad får inte överskrida det genomsnittliga för likartade bostäder, som byggs i regionen, eljest vägras statliga lån.⁴⁰

På hyressektorn kommer med andra ord utrymmet för ytterligare kontroll att vara tämligen begränsat. I första hand synes effekten bli en *projektkostnadskontroll*, vilken dessutom närmast kan få effekt på bruksvärdesystemet enbart genom sin inverkan på de kommunala företagens upphandling, vilket kan synas egendomligt. Egendomligt därför att dessa företag förutsätts verka för låga s k självkostnadshyror och på så sätt redan genom sin prissättning inriktade på att begränsa utrymmet för prisöverdrifter i enskild bostadsproduktion – jfr grunderna för bruksvärdesystemet.⁴¹

På bostadsrätts- och småhusmarknaden försvinner av begripliga skäl bruksvärdenivån som kontrollinstrument, men kvar finns också här den "generella" priskontrollen av "normal" produktionskostnad vid statlig långivning. Även inom denna sektor synes effekten därför bli en *projektkostnadskontroll*, på samma sätt som nyss konstaterats om hyressektorn, dvs en "överlappning" av kontrollinstrument sker också här (dock icke tredubbel som på hyressektorn).

2.6:3:2:5 Utrymmet för kostnadspåverkan:

Konkurrensvillkorets karaktär av "överlappande" reglering i förhållande till andra typer av priskontroll (godkänd produktionskostnad vid statlig långivning, bruksvärdereglerna) torde som tidigare sagts innebära, att man utöver dessa kontrollinstrument får en projektkostnadskontroll. Detta skulle vara upphandlingsvillkorets egentliga självständiga betydelse som kontrollinstrument.

Vilket praktiskt utrymme finns då för kostnadspåverkan med en sådan metod?

Kostnaderna för bebyggelse kan variera beroende på skiftande mark-, terräng- och grundläggningsförhållanden, där bebyggelsen uppförs. Variationer mellan *olika områden* uppstår på så sätt. Teoretiskt kan vinster/kostnadssänkning ske genom att välja bättre utbyggnadsprojekt. Med mark- och konkurrensvillkoren förutsätts emellertid utbyggnadsprojekten givna med kommunal planering inom ramen för bostadsbyggnadsprogrammen. Kostnaderna för olika områdets utbyggnad varierar, som nyss sagts, och framkommer troligen som skillnader i "upphandlingsresultat". Sådana skillnader är emellertid inte mark- eller konkurrensvillkorens "förtjänst" utan närmast ett resultat av bokföringsmässig art, nämligen att skilda projekt kan variera i kostnader beroende bl a på naturliga betingelser. Vare

sig mark- eller konkurrensvillkoren bidrar emellertid till någon *optimering i valet mellan olika områden*, och påverkar därför inte dessa kostnadsskillnader. De redovisas enbart.

Kostnadsskillnader kan även uppstå som följd av olika utnyttjande av ett och samma område genom bättre eller sämre anpassning av planering och projektering till givna förhållanden. Som förut konstaterats, kan sådana variationer dock ej påverkas, när projekten detaljprojekterats av byggherren. Den *kostnadspåverkan* som är möjlig är därför begränsad till den egentliga entreprenadupphandlingen. Däremot framkommer självfallet skiftande kostnader i alla fall mellan olika projekt. Dessa skillnader torde dock till stor del enbart vara en *redovisning* av skilda förutsättningar, som nyss sagts, icke ett resultat av *kostnadspåverkan* genom upphandlingsmetoden till någon mera väsentlig del.

Vidare kan kostnaderna variera mellan olika projekt beroende på att bebyggelsens kvalitet och standard är olika. Sådana variationer beror även på olikheter i projektering m m, som är givna vid upphandling på färdiga handlingar. Kostnadsskillnader som uppstår innebär därför sannolikt mer en *redovisning* av olika förutsättningar än något resultat av kostnadspåverkan – jfr det tidigare sagda.

Från praktisk synpunkt torde således kostnadsskillnader, som framkommer vid byggherreupphandling av färdigprojekterade objekt till huvudsaklig del vara *redovisning* av skiftande givna förutsättningar, inte resultat av kostnadspåverkan ("prispress").

Från praktisk synpunkt skulle då närmast totalentreprenader⁴² te sig mera löftesgivande ifråga om utrymme för kostnadspåverkan. Även med totalentreprenader är dock utbyggnadsområdet redan fixerat. *Optimering* mellan olika områden främjas därför inte heller med denna metod. Däremot finns här utrymme för kostnadspåverkan vid projekteringen.

2.6:3:2:6 *Besparingseffekter*

En delvis annan fråga är, i vilken utsträckning projektkontrollen leder till besparingar. Med tanke på att kontrollen sannolikt mest innebär en redovisning av kostnadsskillnader som resultat av givna varierande förutsättningar, torde besparingseffekten sannolikt vara ringa i de flesta fall. Någon erfarenhetsöverföring på andra projekt sker veterligen knappast, inte heller uppstår som tidigare sagts någon *optimering* mellan områden.

Det skulle med andra ord närmast vara totalentreprenaden, som kunde förväntas ge besparingseffekt.

Emellertid tillkommer här komplicerande faktorer från praktisk synpunkt. En sådan är det administrativa merarbete som uppstår för kommun/byggherre att analysera och bedöma mycket varierande "tävlingsförslag".⁴³ För deltagande företag tillkommer dessutom kostnader för projektering, kostnader som bara tillgodogörs och kommer till nytta för en, nämligen "vinnaren".

2.6:3:2:7 *Konkurrensbegreppets begränsning*

Som tidigare sagts finns från början en dualism i det tänkesätt som ligger bakom mark- och upphandlingsvillkoret. Härrörande från den s k byggkonkurrensutredningen användes uttrycket konkurrens som vore det fråga om marknadskonkurrens. Men så är icke fallet, eftersom prissättningen förutsätts vara reglerad på ett sätt, som är främmande för marknadsekonomiska spelregler. I stället avses en form av konkurrensfilosofi applicerad på en marknad, som styrs av offentlig prisreglering. Häri ligger en begränsning av sedvanlig priskonkurrens teori inom en marknadsekonomi.

En viktig begränsning av konkurrensbegreppet sker också på så sätt, att konkurrensen inriktas på enbart entreprenadförhållanden. Utanför faller planering och projektering och dyl byggherrebetonade uppgifter (jfr vidare nedan om konkurrensbegränsning) samt förvaltningen av byggnaderna under deras "livslängd", d v s ekonomiskt sett mycket avgörande faktorer för boendekostnadernas utveckling över tiden.⁴⁴

Det sagda blir praktiskt taget genomgående fallet, när upphandlingen sker på "färdiga handlingar", d v s vanligen generalentreprenad på en i detalj genomförd projektering från byggherrens sida. Detta förfarande främjas från praktisk synpunkt genom mark- och konkurrensvillkoren.

Det vore emellertid fel bortse ifrån att ansträngningar också skett att något vidga detta mycket snäva konkurrensbegrepp genom utnyttjande av s k totalentreprenader. Avsikten är då att på grundval av mer allmänt formulerade program och flexibla detaljplaner få fram olika lösningar. Dyl lösningar – ibland kombinerade med s k markanvisningstävlingar – så att "segraren" även får åta sig den fortsatta byggherrrollen och eventuella förvaltningsuppgifter som ägare till bebyggelsen, fordrar emellertid – som redan byggkonkurrensutredningen påpekade – ett omfattande administrativt arbete med att klassa och jämföra sinsemellan mycket olika lösningar i fråga om projektets utformning vid en generell tillämpning av metoden. Häri låg enligt utredningen en påtaglig praktisk begränsning.

En ytterligare avskärmning i konkurrensbegreppet föreligger slutligen på så sätt, att markvillkoret/konkurrensvillkoret i princip identifierats med offentlig upphandling.⁴⁵ Byggkonkurrensutredningen refererade i avgörande stycken till den kritik mot fördelning av kommunal byggnadsmark på olika byggherrar, som den tidigare nämnda s k SPK-utredningen lanserade i slutet på 60-talet. Det konstaterades i denna, att kommunerna i praxis kvoterade kommunal mark för bostadsbyggnadsprogram enligt en "tårtbitsmetod", så att vissa grupper av byggherrar regelmässigt tillförsäkrades en bestämd andel. En annan fördelningsmetod – uppvisade upphandlingsresultat – skulle råda bot på detta.⁴⁶

Onekligen existerar ett fördelningsproblem i fråga om kommunal byggnadsmark – som inte oväntat blir ett alltmer växande problem, om avsikten skulle vara att lita till marknadsekonomiska principer – ju större den kommunala marknadsandelen är. Introduceras kommunalt markmonopol – vilket är den uttalade avsikten med markvillkoret⁴⁷ uppstår, inte heller det oväntat, ett marknadsövergripande problem att sörja för någon effektivitetsbefrämjande faktor i systemet, eftersom marknadsmässiga konkurrensfaktorer elimineras på ett antal avgörande punkter – jfr föregående diskussion.

Med introduktionen av kommunalt markmonopol överförs i själva verket principer från offentlig upphandling till att bli ett argument för att hela marknaden skall underkastas ett sådant förfarande – eller som saken ibland brukar uttryckas, ”marksocialisering” blir en förutsättning för byggande inom bostadssektorn som huvudprincip.⁴⁸ Därmed avskärmas konkurrensbegreppet ytterligare på så sätt, att etableringsmöjligheter upphör för byggande och bostadsförsörjning i egen regi för enskilda företag.⁴⁹ Vidare elimineras eller försvåras i varje fall mycket starkt möjligheter till vertikal integration mellan fastighetsförvaltande ”byggherreuppgifter” och entreprenadverksamhet. Konkurrensbegreppet avskärmar på så sätt vissa normala former för marknadskonkurrens/etablering och företagsadministration.

2.6:3:2:8 *Konkurrensbegränsning*

Slutligen – vilket kan te sig särskilt förvånande för en begreppsbildning som enligt sitt ursprung utger sig för att vara en konkurrensbefrämjande sådan (jfr byggkonkurrensutredningen) – har i varje fall markvillkoret ett konkurrensbegränsande syfte. (Om också konkurrensvillkoret bidrar här till kan diskuteras, det gör i varje fall i sin tur byggnadsproduktion på enskild mark mindre meningsfull).

Detta konkurrensbegränsande syfte omfattar därtill mycket väsentliga faktorer i fråga om det normala innehållet i ett konkurrensbegrepp, som harmonierar med marknadsekonomiska termer. Som tidigare sagts centreras markvillkoret till entreprenadkonkurrens, men avskärmar i stora stycken byggherre- och förvaltningskonkurrens. I själva verket är markvillkoret enligt sina motiv *direkt konkurrensbegränsande* vad gäller förvaltnings- och byggherrollerollen. Avsikten är att direkt favorisera vissa sk självkostnadsbestämda byggherre- och förvaltningsföretag – i främsta rummet sannolikt kommunala bostadsföretag. Det heter på denna punkt bl a i 1974 års bostadspolitiska prop.⁵⁰

”De ökade möjligheterna för kommunerna att styra, leda och ta ansvar för bostadsförsörjningen innebär för kommunerna också ökade möjligheter att vid fördelningen av bostadsbyggandet på olika förvaltningsformer ge de självkostnadsbestämda företagen det dominerande inflytande som är en förutsättning för att de i ökad utsträckning skall bli vägledande och normgivande för hyressättningen . . . Även inom småhusproduktionen finns det behov av ökade insatser från kommunerna och de självkostnadsbestämda företagens sida. Det är sålunda, som jag ser det, angeläget att småhusbyggandet i ökande utsträckning läggs på kommunerna och de självkostnadsbestämda företagen.”

Det finns ur denna synpunkt brister i markvillkorets struktur från konkurrenssynpunkt, särskilt då givetvis att det i väsentliga stycken avskärmar en byggherre- och förvaltningskonkurrens på marknaden.

2.6:4 Offentlig markförsörjning som teknik för plangenomförande

Efter diskussionen nyss om vissa metodproblem främst från ekonomisk synpunkt⁵¹ kring offentlig markförsörjning som metod för plangenomförande finns också anledning att ytterligare kommentera denna metod från i främsta rummet fastighetsteknisk utgångspunkt.

Tidigare har konstaterats, hur den kommunala markpolitiken, bl a av prisregleringsskäl kom att ske med avsevärd framförhållning i tiden, vilket minskade anspråken på ett aktualitetskrav för plangenomförande vid markanskaffningen.⁵² Vidare koncentrerades insatserna till större sammanhängande råmarksområden med vanligtvis få sakägare. I betydande grad var denna markpolitik en råmarksanpassad plangenomförandemetod. Med presumptionsregelns införande 1972 minskade teoretiskt framförhållningskravet, men det är oklart om detta påverkat förutsättningarna nämnvärt. Som påpekats innehåller nämligen en uttalad prisregleringslinje som åsyftas med markvillkoret också målkonflikter från förvärvssynpunkt, eftersom försäljningsstimulanser för fastighetsägarna opererats bort på fastighetsmarknaden.⁵³ Därmed kan anskaffningsproceduren fortfarande komma att bli relativt tidsödande, dvs det krävs praktiskt sett fortfarande en avsevärd framförhållning.

Offentlig markförsörjning som metod för plangenomförande torde dock ha sina mest framträdande begränsningar vid mera komplicerade plangenomförandefall, som framgått bl a under skildringen av zonexpropriationsinstitutet tidigare.⁵⁴ Metoden är som nyss sagts bäst avpassad för plangenomförande på råmark i större skala.

De tekniska begränsningarna vid offentlig markförsörjning för plangenomförande synes framför allt vara följande.

- Sakägarkretsen vid omvandling av äldre bebyggelse är vanligtvis stor. Det ställer krav på mer omfattande och tidsödande förhandlingar och marknadsoperationer, eventuellt understödda med en expropriation. En plan som för sitt genomförande berör många fastigheter kommer med andra ord att få kännning av de problem, som tidigare benämnts fastighetsteknisk låsning.⁵⁵ Karaktäristiskt för en sådan låsning är, att en omvandling av äldre fastighetsindelning fordras inom större fastighetskomplex för att genomföra förändringen, men att just detta händelseförlopp är svårt att genomföra med marknadsoperationer på ett i tiden samlat sätt. Imperfektioner uppstår på marknaden, så snart någon eller några sakägare vägrar samverka eller medverka till en försäljning.⁵⁶
- Prisregleringslinjen är vidare ett praktiskt viktigt inslag vid offentlig markförsörjning, som bl a med detta syfte understöds med expropriation. En prisfixering till normalt "ortspris" – dvs en form av extern värderingsreferens – vid expropriation kan vara en hanterlig metod för värdering av någorlunda likartade fastighetsbestånd såsom fallet vanligen är med råmark. Prisfixeringarna blir däremot avsevärt mer svårbenästrade, om fastighetsbeståndet är olikartat, vilket är regel då det gäller stadsförnyelse. Byggnadernas utförande, skick och ålder varierar, och byggnaderna är dessutom ofta dominerande från värdesyn-

punkt i förhållande till markvärdena.

Som tidigare beskrivits ligger sådana komplikationer sannolikt bakom de utbredda tendenserna att fördröja plangenomförandet med långvariga byggnadsförbud så, att byggnadsbeståndet ställs inför ett avvecklingskrav, som med tiden begränsar dess värde.⁵⁷ Detta har belysts i ett tidigare avsnitt. Tekniken att använda långvariga expropriationstillstånd som likaså beskrivits tidigare, får än mer uttalat en dylik effekt.

Som förut beskrivits innebär denna teknik emellertid att plangenomförandet inte längre koncentreras i tiden utan det splittras upp och t o m avstannar. Förbuds- och uppskovslinjen betyder vidare, att prisregleringslinjen prioriteras på ett sätt som leder till målkonflikter, eftersom fastighetsbeståndets normala skötsel och förvaltning blir lidande på restriktionerna, om de blir långvariga, som förut diskuterats.⁵⁸ Framförallt står emellertid ett uppskovssystem uppenbart i strid med tanken på ett i tiden samlat plangenomförande.

Det kan inflikas, att ansatser gjorts att förstärka prisregleringslinjen också i fråga om saneringsbebyggelse genom särskilda värderingsregler i 1973 års bostadssaneringslag. Behövliga upprustningsåtgärder enligt saneringslagen skall enligt dessa regler betraktas som en kostnadsbelastning på fastigheternas s k ingångsvärden och därmed avräknas från löseskillingen vid expropriation.⁵⁹ Emellertid torde dessa regler knappast bli relevanta vid omreglering av bebyggelse genom ny plan som förutsätter rivning. Då aktualiseras i stället beståndets nybyggnadsvärde, eftersom ett bibehållande av husen ej kommer ifråga. Därmed bortfaller å andra sidan den på ombyggnadsfallen tilltänkta kostnadsbelastningen vid inlösen.

Ett värdebegränsande syfte finns också bakom PBL-utredningens förslag om genomförandetider för planer. Tanken är då, att outnyttjad byggnadsrätt kan bortfalla som värderingsunderlag.⁶⁰ Men också dessa regler får begränsad effekt vid stadsförnyelse, eftersom den befintliga bebyggelsen anses motsvara s k pågående markanvändning, som är värdeskyddad enligt PBL-förslaget. Den byggnadsrätt som "faller bort" enligt PBL-förslaget är följaktligen sådan outnyttjad byggnadsrätt för en saneringsplan, som ej blivit genomförd – dvs normalt ett tecken på att mekanismerna för ett plangenomförande visat sig bristfälliga i befintlig bebyggelse. Genomförandeproblemet förblir med andra ord olöst i dessa fall trots principen om s k genomförandetider.

- Som beskrivits i ett föregående avsnitt har metoden offentlig markförsörjning för plangenomförande en inbyggd begränsning så tillvida som samverkan med byggnadsvilliga sakägare i området uteblir. Som förut sagt⁶¹ kan denna eliminering av sakägareintresse betyda ett konfliktskapande element på så sätt, att berörda parters enda återstående strävan blir att avveckla sitt fastighetsinnehav så dyrt som möjligt, respektive att om möjligt helt motsätta sig varje förändring, som kan leda till en avveckling.
- En ytterligare konsekvens slutligen av metoden offentlig markförsörjning för plangenomförande, som förtjänar observeras, har berörings-

punkter både med ekonomi och tekniskt plangenomförande. Det gäller förutsättningarna för kostnadskontroll och effektivitet i plangenomförande/markexploatering för bebyggelse. Om denna hantering monopoliseras, finns onekligen de traditionella riskerna för effektivitetsförluster, vilka också kan gälla offentligt bedriven verksamhet, som t ex i detta fall en exploateringsaffär med lokalt monopol för varje kommun.

Sammanhängande därmed påverkas också förutsättningarna för de tidigare diskuterade sk exploateringsavtalen. Den kommunala förhandlingsplattformen med planmonopol kunde i praktiken betyda, att exploateringsavtalen betraktades mer som en fri avtalsreglering än en offentlig kostnadsreglering med stöd av tvingande lagstiftning, konstaterades i ett tidigare avsnitt.⁶² När kommunens förhandlingsposition med offentlig markförsörjning förändras så, att kommunen kan agera direkt som ägare i förhållande till sina motparter, bortfaller strängt taget varje behov att anknyta till tvingande lagstiftning. Kommunen kan som ägare reglera förhållandena som den finner för gott – möjligen med vissa kommunalrättsliga restriktioner i form av likabehandlingskrav, vilka dock torde vara relativt uttunnade, respektive avtalslagens allmänna aktsamhetsregler. Tydligt är, att denna form av exploateringsavtal betydligt skiljer sig från synsättet vid offentlig rådhetsreglering, som det traditionella exploateringsavtalet bygger på. Systematiskt kan det finnas skäl beteckna denna form av exploateringsavtal som t ex "oäkta" exploateringsavtal.⁶³ Avtalsuppgörelserna torde som resultat av den kommunala förhandlingsplattformen snarare kunna anses jämförliga med t ex överenskommelser om koncessionsgivning från samhällets sida (jfr bl a oljeutvinningskoncessioner o dyl), där samhället bestämmer innehållet till sin egen fördel skiftande från fall till fall. Det skulle därmed te sig svårt att avgränsa motparternas åtaganden till enbart exploateringskostnader i traditionell bemärkelse, t ex stadsplanekostnader. Även offentliga anläggningar, som normalt betalas med skattemedel, skulle kunna inrymmas som villkor för samhällets markförsörjning. Därmed kan å andra sidan kostnadsövervältringar ske, vilka ytterst betalas av berörda konsumenter. Detta i sin tur torde öka intresset för kostnadskontroll t ex genom alternativa former för plangenomförande.

Vad exploateringsavtal beträffar, kan den praktiska konsekvensen av offentlig markförsörjning som plangenomförandemetod sägas bli, att man mer eller mindre överger enhetliga rättsregler som grund för kommunernas handlande i exploateringsaffären till förmån för en avtalsreglering, som vilar på kommunens position som ägare att fritt bestämma sina uppgörelser.

2.6:5 Metoder för plangenomförande

Mot den bakgrund som givits i det föregående, kan konstateras att offentlig markförsörjning möter relativt obetydliga tekniska komplikationer som instrument för plangenomförande, då det gäller sammanhängande stadsutbyggnad på stora råmarksområden. Däremot finns en hel del problem att

observera från ekonomisk utgångspunkt.

Då det återigen gäller omvandling av större grupper av fastigheter – fastighetskomplex – som blir det vanliga vid stadsomvandling och förtätning av bebyggelse, är situationen en annan. I tidigare avsnitt om stadsplanerätten har framgått, hur planlagstiftningen i detta fall varit inriktad på ett uppskovssystem med successivt genomförande – dvs ett i tiden utdraget händelseförlopp. Ett i tiden samlat plangenomförande med sådana instrument kan därför inte vara någon realistisk förväntan, vilket tidigare belysts. Som framgått av föregående skildring av stadsplanerätten framstod sammanhängande stadsomvandling tidigt som en fråga, där expropriation i plangenomförandesyfte kunde aktualiseras. Instrumenten som bestod i varianter av s k zonexpropriation hade dock begränsad framgång.⁶⁴

Det framgår vidare av skildringen av den kommunala markpolitikens utveckling i det föregående att också denna mött svårigheter att bemästra en samlad bebyggelseomvandling med bl a långvariga byggnadsförbud och dito expropriationstillstånd som symptom på imperfektioner av så betydande art, att de inte gärna kan negligeras.⁶⁵

Tekniken att med marknadsoperationer understödda med expropriation söka genomföra en stadsförvandling förefaller därför ha en begränsad effektivitet. Inte heller detta är kanske särskilt överraskande, eftersom stadsplanerättens uppskovssystem var anpassat till realiteterna på en fri fastighetsmarknad: En stadsomvandling på frivillig grund, när omställningar till ändrade förhållanden låg i ägarens intresse, blir ett utdraget händelseförlopp. Endera måste man avvakta de olika byggnadernas avskrivningstider enligt respektive ägares bedömning, eller ett förvärvstillfälle på attraktiv prisnivå från utomstående, som har intresse för omvandlingen. Att nämnvärt påskynda denna utveckling med expropriation förutsätter troligen tvångsförvärv i en mycket stor skala, vilket kan bli konfliktskapande. Alternativet att trappa upp en frivillig inköspolitik koncentrerad till ett visst område leder å andra sidan lätt till ”överhettning” och prisöverdrifter. Denna tröghet i händelseförloppen kan sannolikt till stor del tillskrivas vad som tidigare benämnts ”fastighetsteknisk låsning” som hinder mot förändringar, vilka berör större samlade fastighetskomplex.⁶⁶ De instrument som använts för att påskynda omvandlingsprocessen har inte nämnvärt kunnat förändra dessa marknadsbetingelser. Som förut påpekats har stadsplanerättens huvudmetod – restriktioner/byggnadsförbud i påtryckningssyfte – inte framkallat något snabbt plangenomförande. Tvärtom har befogenhetsbortfall av detta slag blivit ett problem *därför att genomförandeproceduren blivit så långdragen*. Samma invändning kan riktas mot långvariga expropriationstillstånd i detta sammanhang.⁶⁷

Sett i detta perspektiv finns anledning ställa frågan, om inte den successiva stadsomvandlingen strängt taget borde avskrivas som gångbart instrument för *planförändringar*. Det långvariga förändringsförloppet med tillhörande restriktioner/byggnadsförbud skapar orationella förvaltningsbetingelser för den befintliga bebyggelsen och tidshorisonten för plangenomförande skjuts samtidigt framåt i tiden. Den blir t o m så avlägsen att planen framstår som omodern och överspelad när och om den över huvud taget förverkligas.⁶⁸ Slutsatsen ligger därför nära till hands, att detta egentligen inte är någon lämplig metod att genomföra *planförändring inom bebyggelse*,

det är snarare en metod som skulle kunna lämpa sig för *förnyelse av bebyggelse inom en i huvudsak oförändrad plan*.

En huvudorsak till att traditionella marknadsoperationer på nyss beskrivet sätt ter sig ineffektiva för att framkalla ett samlat plangenomförande vid stadsomvandling synes vara den "fastighetstekniska låsning" som förut beskrivits, och som inträffar när större fastighetskomplex skall underkastas en samtidig förändring. Skall en sådan operation genomföras på kort tid, uppstår sannolikt betydande konfliktskapande element. En frekvent expropriationsinsats leder som sagts tidigare lätt till motsättningar. Men det gör också en upptrappad frivillig förvärvspolitik. För att påskynda händelseförloppet ligger det nära till hands att höja prisnivån, i synnerhet kanske för att avsluta en arrondering, som svarar mot planområdets avgränsning. En enhetlig prifixering blir med andra ord svår att upprätthålla, och variationer skapar ekonomiska motsättningar inom sakägarkretsen mellan prismässigt gynnade och missgynnade. Därtill kommer, som förut berörts, att planändringen som sådan innehåller konfliktskapande element, eftersom en likabehandling inte är föreskriven inom stadsplanerätten. Gynnande och missgynnande av olika ägovidd inom planområdet uppstår som resultat av plandispositionerna, och dessa utjämnas ej ekonomiskt.

Sammantaget utgör dessa faktorer troligen så kraftigt konfliktskapande element, att det knappast finns anledning till förvåning, att marknadsoperationer blir en mycket svårframkomlig väg om syftet är att genomföra en ändrad plan för bebyggelse.

För att uppnå en sådan förändring skulle behövas nya metoder. Detta behöver inte betyda, att marknadsfunktioner underkänns. Tvärtom, kan det lika väl tänkas, att *förutsättningarna för marknadens funktioner* behöver förändras. De konfliktskapande elementen vid planläggning kan tex elimineras genom att införa likabehandling i byggnadslagstiftningen. Svårigheten att skapa ekonomisk likabehandling vid prissättningen minskar då. Förutsättningarna för deltagande kan också i övrigt bestämmas mera likartat, så att prisbildningen blir ett resultat snarare av "kollektivavtal" på jämförbara förutsättningar ekonomiskt sett mellan parterna än en individuell prisbestämning från fall till fall.

En jämförelse med egendomsgemenskap på andra ekonomiska områden kan här vara fruktbärande. Tex innebär teckningsrätt till aktier i bolag eller andelar i förening ingalunda att marknadsekonomin principer frångås, men berörda intressenter underkastas direkt genom lagstiftningen en gemensam egendomsordning med lika delaktighet i bolaget/föreningen och dess egendoms massa. Det är dessa kända förutsättningar som läggs till grund för marknadsoperationerna/priset på teckningsrätter etc.

Ett sådant grepp översatt på ett fastighetsbestånd, som skall omregleras gemensamt, skulle på likartat sätt skapa gemensamma förutsättningar för deltagarna från ekonomisk synpunkt. Men att en enhetlig egendomsordning inrättas för omvandlingen betyder inte att en marknad i ekonomisk mening demoleras, den förses enbart med ändrade arbetsbetingelser, som nyss sagts. Att med sådana metoder skapa en ökad rörlighet på fastighetstillgångarna, som upplöser den "fastighetstekniska låsningen" kan visa sig nödvändigt för att genomföra ett samlat plangenomförande också i marknadsekonomisk mening.⁶⁹

Sakägarna skulle med en gemensam rådighetsomdanning – jfr tex skiftesrätten – kunna ställas inför enhetliga och iakttagbara förutsättningar för sitt handlande. Däri ligger ett drag av kollektiv reglering/”kollektivavtal”, som förut sagts. Samtidigt kunde tillgångarna ställas till förfogande för tidsmässigt samordnade åtaganden på marknaden – jfr teckningsrätt etc i bolag och föreningar – dvs behandlas som en egendomsgemenskap under planeringsskedet, där fortsatt delaktighet förutsatte, att sakägaren bestämde sig för erbjudandet att bygga inom viss tid. Detta senare är en full reguljär företeelse inom tex avtals- eller bolagsrätt som beståndsdelar i en marknadsekonomi.

Efter diskussionen ovan om olika metoder för plangennomförande förefaller det från praktisk synpunkt rimligt att särskilja följande huvudgrupper av plangennomförandemetoder, som var för sig skulle kunna tänkas bli tillämpade med särskild framgång på vissa planeringssituationer.

Metod	Användningsområde
Offentlig/kommunal markförsörjning	Stadsutbyggnad på större samlade råmarksområden
Marknadsoperationer av i dag gängse typ understödda med expropriation	Successiv stadsomvandling på i huvudsak oförändrad plan
Fastighetssamverkan/exploateringssamverkan	Förtätning och förnyelse för samlad stadsomvandling enligt ändrad plan Stadsbyggande på ägosplittrade områden

Med hänsyn till att de två förstnämnda metoderna är väl kända och kommenterade i tidigare avsnitt, återstår så här närmast att utveckla vissa allmänna synpunkter för den i stadsbyggnadssammanhang hittills obeaktade metoden att utnyttja fastighetssamverkan för plangennomförande. Dess tillämpningsområde – förtätning och stadssanering – har också särskilt intresse för dagens stadsbyggnadssituation.

Som framgått av tidigare skildringar av fastighetssamverkan i andra sammanhang – jfr tidigare angående skiftesrätten och vattenrätten – finns vissa gemensamma drag, som också kan erbjuda uppslag av intresse för stadsbyggnadsrätten.

Ett sådant element är likabehandlingsprincipen från ekonomisk synpunkt, som gör det möjligt att bemästra konfliktskapande element, när en tvingande rådighetsreglering omfördelar sakägarnas tillgångar så, att förhållandena förändras jämfört med tidigare på ett från ekonomisk synpunkt olikartat sätt.

Ett annat karaktäristiskt drag för fastighetssamverkan, som belysts i det föregående har varit den med likabehandlingsprincipen förknippade interna värdereferensen eller delaktighetsnormen.⁷⁰ Därmed skapas en gemensam referensram som likställer sakägarna/deltagarna ekonomiskt. Även detta har intresse i stadsbyggnadssammanhang – jfr vad som nyss sagts om

behovet av ett "kollektivavtal" för att undvika konfliktskapande element vid en helt individuell prissättning.

Vissa former av fastighetssamverkan har även visat prov på regler att gardera sakägare från risker att delta i samfällda företag. Principen om båtudsavsägelse kan vara önskvärd att utnyttja också i likartade syften inom stadsplanerätten. Reglerna om båtudsavsägelse har också en beröringspunkt med värderingsprinciper, som kommit till uttryck i reglerna om "pågående markanvändning" som ersättningsnivå, dvs de innehåller ett prisstabiliserande element. Enbart sakägare som deltar i företaget får del i värdeutvecklingen, inte andra.

Slutligen finns det anledning observera, hur fastighetssamverkan tidigt fungerat som en metod att nå kostnadstäckning för gemensamma investeringar. Som regel har här delaktighetsnormen kunnat bilda en gemensam utgångspunkt både som fördelningsnyckel för fördelar/båtuds och för deltagande i kostnader. Också detta tillvägagångssätt att uppnå kostnadstäckning har intresse för stadsbyggnadsrätten.

I själva verket är det hittills enbart ifråga om kostnadstäckning som stadsplanerätten uppvisat vissa beröringspunkter med traditionerna från fastighetssamverkan. Att gatukostnader kan fördelas områdesvis med byggnadsrätt som fördelningsgrund har tidigare nämnts, vissa beröringspunkter finns också med plankostnadsreglerna i VA-lagen och annan speciallagstiftning, som förut påpekats samt med praxis inom tomträttssystemet. En direkt parallell finns återigen, när anläggningslagen tillämpas för att täcka också plankostnader, som förut likaså belysts.⁷¹

Hittills har emellertid fastighetssamverkan förblivit outnyttjad som metod att nå en totallösning på plangenomförandets problem. Vissa ansatser har förekommit under senare tid, men ingen systematisk undersökning. Tex snuddade expropriationssakkunniga vid frågan, men blott i begränsat värderingsperspektiv.⁷² Inom saneringsutredningen 1972 framkom också minoritetsförslag med denna inriktning,⁷³ och i bygglagutredningen 1974 efterlystes metoden,⁷⁴ men lämnades utan analys beroende på att utredningen ej kom att avsluta sitt arbete. Först genom PBL-utredningens förslag 1979 har frågan i sin helhet förts in i rampljuset.

3 PBL-utredningens förslag

3.1 Bakgrund – Åtgärder för att förbättra plangenomförande

3.1:1 Byggnadsförbud

Utredningen avvisar för framtiden byggnadshinder som metod att åstadkomma plangenomförande.¹ Långvariga byggnadsförbud skall avskaffas. Det gäller också om permanenta förbud till följd av planstridighet – byggnadsbefogenheterna skall inte rubbas av planändringar utan bestå som pågående markanvändning – jfr vidare i det följande. Denna ståndpunkt är välgrundad. Det får anses väldokumenterat, att planstridighet – t ex för att framkalla en långsam successiv stadsomvandling – förfelar sitt syfte. Planstridigheten lägger visserligen ett förbud över bebyggelsen, så att fastighetsbeståndets skötsel blir försvårad, men fastigheternas livslängd är ändå normalt så lång, att plangenomförandet skjuts så långt fram i tiden, att planen är passerad av utvecklingen när och om ett genomförande kan ske – jfr t ex fastställda stadsplaner i Stockholms centrala delar för omreglering av bebyggelse från 1930 och 40-talen, vilka aldrig förverkligats men blivit ett problem för ombyggnadsverksamheten. Detta har belysts i framställningen tidigare – jfr bl a avsnitten om stadsplanerätten och den kommunala markpolitiken.²

3.1:2 Genomförandetid

Utredningen satsar därför med all rätt på nya instrument för plangenomförande. Ett sådant är principen om genomförandetid³ för planer, som betyder att byggnadsrätten kan återkallas ersättningsfritt av en kommun, om bebyggelsen ej uppförs inom utsatt tid. Detta behandlas ytterligare i det följande. I detta sammanhang kan dock konstateras, att detta instrument främst blir verksamt vid nyuppförande av bebyggelse i förut obebyggda områden. Vid sanering däremot har genomförandetider förmodligen begränsad – kanske mycket begränsad – praktisk effekt. Skälet härtill är likartat med problematiken vid nybyggnadsförbud. Att en ändrad byggnadsrätt medges i en plan betyder inte nödvändigtvis att äldre bebyggelse förlorat sin användbarhet. Den ”pågående markanvändningen” kan ur sakägarnas synpunkt te sig säkrare eller värdefullare. Då befordras inte något plangenomförande med förfallsregler.

3.1:3 Tillåten markanvändning

Som framgått av tidigare skildring avsåg bygglagutredningen 1974 avskaffa principen om permanenta befogenheter att vidmakthålla bebyggelse.⁴ Detta har PBL-utredningen frångått genom förslaget att skydda byggnads-

rätt som en form av pågående markanvändning. Men en anknytning finns däremot kvar till bygglagutredningen, då det gäller viss genomförandetid för planer. 1974 års utredning tänkte sig i princip planer med en varaktighetstid av 10 år. PBL-utredningen föreslår huvudsakligen i genomförandesyfte, att planer skall förses med en "genomförandetid" av 5–15 år. Riskerna för att skyddet upphör efter denna tid blir ett påtryckningsmedel på sakägarna att uppföra bebyggelsen. Möjligheten att återkalla byggnadsrätten ersättningsfritt kan även utnyttjas för att i framtiden häva ogenomförda planer, så att dessa inte kvarstår som planhinder för befintlig bebyggelse.⁵

Under genomförandetiden åtnjuter den tillåtna markanvändningen också ett ekonomiskt skydd genom ersättning för förluster, som uppkommer om någon förändring genomförs, som hindrar ett bebyggelseutnyttjande, t ex genom planändring (jfr 20 kap §§ 2–3). Skyddet för genomförande skall således befinna sig på en hög nivå under genomförandetiden, som i princip innefattar också tider för medgivna byggnadslov, vilket kan förlänga byggnadsmedgivandenas rättsligt säkerställda varaktighet (jfr 13:17, 13:29 – byggnadslovs längsta giltighetstid 5 år).⁶

Efter genomförandetidens slut blir en detaljplans byggnadsmedgivanden däremot som nämnt prekära, och planer kan hävas på begäran av kommunen ersättningsfritt (jfr 13:31 st 2). Någon intresseavvägning av annat slag till skydd för enskilda intressen förutses inte heller, utan kommunen skall ha frihet att efter eget bedömande ändra eller upphäva planen.⁷ Övergår däremot den tillåtna markanvändningen i pågående markanvändning genom ett utnyttjande av planens byggnadsrätt, inträder ett skydd genom hänsynstagande till enskilda intressen vid prövningen. Bestående planförhållanden som en gång säkerställts som "pågående markanvändning" får nämligen förändras bara under förutsättning att "fördelarna från allmän synpunkt överstiger eventuella olägenheter för någon sakägare".⁸

För att uppnå ett permanent rättsligt skydd krävs således att man utnyttjar planers befogenheter att bygga inom tillståndstiden. Detta skulle alltså främja ett plangenomförande inom en viss tidshorisont. Därmed lägger utredningen också grunden för ett nytt markanvändningsbegrepp, "tillåten markanvändning".

Det blir så nödvändigt för utredningen att klargöra relationerna mellan de olika markanvändningskategorierna, framför allt "avgränsningen av begreppet pågående markanvändning i förhållande till den tillåtna markanvändningen".⁹ Som redan framgått betyder detta bl a att "pågående markanvändning" inte innehåller något skydd för outnyttjad byggnadsrätt. "Tillåten markanvändning" övergår däremot i skyddet för pågående markanvändning, så snart ett tillåtet byggnadsmedgivande utnyttjas för bebyggelse. Denna grundläggande fråga kommenterar utredningen bl a på sid 218.

3.1:4 Pågående markanvändning

En central uppgift för utredningen var att bestämma hur skyddet för befintlig bebyggelse skulle utformas. Här består huvudproblemen i att

provisoriska byggnadsförbud före nyplanering i stor utsträckning medfört byggnadshinder, och mycket långvariga sådana, också inom befintlig bebyggelse, där planändringar aktualiserats – jfr härom vidare i avsnitten om stadsplanerätt och kommunal markpolitik tidigare.¹⁰ Denna långvariga förbudsverkan var ej förutsedd i 1947 års BL, som förutsatte kortvariga – i princip 1–2-åriga – förbud i sådana fall – jfr BL §§ 15, 35 m fl.¹¹

Samtidigt har befintlig bebyggelse hamnat under varaktiga byggnadsrestriktioner av i princip rakt motsatt anledning, nämligen att planer fastställts, som förutsatt förändringar av bebyggelse. Bebyggelsen har alltså blivit planstridig efter nyplanering, så att bebyggelse ej kunnat företas i strid med planen¹² (jfr BL § 34). Denna form av permanenta byggnadshinder har varit en helt reguljär av lagen avsedd effekt för att så småningom bringa bebyggelsen i planenligt skick. Något snabbt plangenomförande har dock ej framkallats av dessa förbud, och de rättsliga metoderna för plangenomförande har ej varit inställda på ett skyndsamt plangenomförande. Detta har belysts i tidigare avsnitt, där det framgår att stadsplanerätten de facto konstruerats som ett uppskovssystem från rättslig synpunkt.¹³ Ibland har planerna dessutom varit orealistiska, eller blivit föråldrade i brist på plangenomförande – t ex planer på gatuvidgningar från 30- eller 40-talet inom central bebyggelse.

Dessa båda sinsemellan rättsligt olikartade, men till sina praktiska verkningar mycket likartade situationer av byggnadshinder har utredningen sökt lösa på två sätt. Man har – helt logiskt – dels sökt förbättra instrumenten för plangenomförande, för att undgå varaktiga situationer av planstridighet. Dels har man också introducerat en skyddsprincip för befintlig bebyggelse sk pågående markanvändning. Meningen är att byggnadslov skall kunna påräknas för skötseln av befintlig bebyggelse (jfr tillståndskapitlet – 13 kap), och att ett investeringsskydd skall finnas genom ersättningsregler, om tillståndsgivningen måste begränsas på ett sätt som medför intrång (jfr ersättningsreglerna i 20 kap).

Skyddsprincipen utformas som huvudregel så, att byggnadslovskrävande åtgärder skall få företas oberoende av förändrade planer från samhällets sida. "Fastighetsägare bör nu ges rätt att vidta vissa åtgärder som ligger inom ramen för pågående markanvändning utan hinder av en ny plan som anger en annan markanvändning" heter det i en principdeklaration.¹⁴ Den traditionella byggnadsrätten i betydelsen rättsligt permanenta befogenheter att bibehålla och sköta bebyggelse får således i princip en ny utformning, som ett utflöde av sk "pågående markanvändning". Detta begrepp får enligt utredningen på så sätt "en mer vidsträckt betydelse" och "ett mera preciserat innehåll".¹⁵

Skyddsprincipen betyder både en befogenhet att utan hinder av planlighetskravet få vidta byggnadslovspliktiga åtgärder som ligger inom ramen för begreppet "pågående markanvändning", och – som tidigare framhållits – ett ekonomiskt skydd. Begreppet pågående markanvändning skall således också "avgränsa rätten till compensation i pengar vid intrång".¹⁶ En mycket viktig befogenhet som ingår i pågående markanvändning är också tillstånd att återuppföra nedriven eller skadad – t ex brandskadad bebyggelse.

Den grundläggande bestämmelsen om skyddsprincipen återges i 1 kap 3 §,

medan rätten till återuppförande återfinns som en specialbestämmelse i 13 kap-13:34.

3.1:5 Oklarheter i skyddet i legaldefinitionen

Skyddet i legaldefinitionen innehåller en betydelsefull reservation. Enligt 1 kap 3 § st 2 gäller nämligen skyddet i princip inte byggnadsåtgärder, som inverkar väsentligt "på kommunens planer och program för olika verksamheter".

Undantagsbestämmelsen kommenteras också av utredningen, som bl a framhåller, att grunderna för tillståndsgivningen i dessa fall förändras, så att kommunerna får samma frihet vid prövningen, som i fråga om "ändrad markanvändning" dvs ansökningar om byggnadslov kan bl a avslås i princip ersättningsfritt. Utredningen säger bl a om detta.¹⁷

"Trots att en förskjutning av användningssättet kanske inte i sig framstår som särskilt ingripande kan den insatt i ett större sammanhang tänkas väsentligt inverka på kommunens planer och program för olika verksamheter".

Undantaget gäller inte bara nyplanering från kommunens sida utan också kommunala program inom ramen för sk sektorsplanering. Sökandens situation kommer också att påverkas av utvecklingen på grannfastigheter och man ger uttryck för en "toleransprincip" sett ur kommunens synpunkt, som innebär, att kommunen kan vägra byggnadslov, som tex förnyar fastighetsbeståndet i ett villaområde i större utsträckning. Att vissa grannar fått uppföra ny bebyggelse kan med andra ord åberopas som skäl för avslag.¹⁸

Undantaget från skyddet för pågående markanvändning kan enligt de grundsatser som uttalats, bli betydande. Utredningens ståndpunkter betyder som antytt inte bara att rätten att erhålla byggnadslov blir beskuren, utan sakägaren går också miste om ersättningskydd, eftersom ersättningsreglerna i 20 kap bara tar sikte på "pågående" eller "tillåten" markanvändning, och således ej gäller "ändrad markanvändning", som det skulle bli fråga om enligt undantagsregeln.

Innebörden av undantagsregeln framgår ytterligare av bestämmelserna i 13 kap om tillåtlighetsprövning. Byggnadslovsansökan kan enligt 13:37 punkt 2 förklaras vilande. Även om vilandeförklaringen bara får vara i två år, blir följden att en ny plan antas, som i sin tur hejdar det sökta byggnadslovet. Bebyggelsen blir alltså planstridig. Detta betyder, att man visserligen slipper provisoriska byggnadsförbud under lång tid som idag, men å andra sidan kvarstår problemet att kommunen mycket väl kan anta en ny plan som enligt vad nyss sagts utgör planhinder mot att företa åtgärder som normalt borde vara tillåtna som ett led i pågående markanvändning. Det kan tilläggas, att skyddet för pågående markanvändning också påverkas av reglerna om expropriation. Har kommunen erhållit expropriationstillstånd, kan ansökan om byggnadslov avslås (13:36).

3.1:6 Plangenumförande

3.1:6:1 Nya metoder

Förslaget innehåller ett avsnitt om plangenumförande.¹⁹ Nya metoder för plangenumförande skulle kunna bli ett alternativ till offentlig markförsörjning med stöd av markvillkoret. Vad det här särskilt gäller är med andra ord att ta vara på möjligheter att utnyttja enskilda marktillgångar i samhällsplaneringen. Särskilt intresse tilldrar sig metoder att utnyttja splittrade marktillgångar vilket är vanligt i saneringssammanhang, då det gäller förtätning av villabebyggelse osv.

Förslaget innehåller ett försök att lösa detta med nya metoder nämligen sk exploateringssamverkan.

Som framgår av föregående avsnitt – jfr angående ”pågående markanvändning/tillåten markanvändning” tidigare – tillmäter utredningen tidsbegränsning av skyddet för byggnadsrätt särskild betydelse från plangenumförandesynpunkt. Som tidigare framgått av kommentaren nyss, har denna metod dock sina begränsningar och medför också vissa nya problem. Principen om genomförandetid för planers byggnadsrätt får emellertid förutom förslaget om exploateringssamverkan²⁰ anses som de egentliga nyheterna i betänkandet från genomförandesynpunkt.

Till dessa båda huvudförslag kommer vissa delreformer. Bl a hoppas utredningen, att föreskrifter om genomförandebeskrivning,²¹ som förknippas med antagande av planer, ska förbättra planberedskapen. I sådana beskrivningar kan t ex metoder för plangenumförande anges (jfr 11:1 och 2 samt 9:6).

Vidare innehåller förslaget regler om fastighetsplan som grund för att reglera fastighetsförhållanden i överensstämmelse med ny plan – jfr 11:3–7.²² Dessa regler utgör också en integrerad del i förslaget om exploateringssamverkan. Fastighetsplan utnyttjas vidare som ett nytt förfarande vid tomtindelning.²³

3.1:6:2 Traditionella metoder för plangenumförande

Utredningen berör i flera sammanhang den nuvarande markpolitiken och principen om offentlig markförsörjning – det kommunala markvillkoret – för det statligt belånade bostadsbyggandet.²⁴ Den kommunala markpolitiken betyder serier av förhandlingar med olika markägare, som ofta tenderar bli utdragna även med det stöd i form av expropriations- och förköpslagstiftning, som kommunen kan utnyttja. Dessa problem leder till fördröjningsmekanismer, särskilt när stadsbyggandet i större utsträckning övergår till förtättnings- och saneringsbyggande i planområden med många olika markägare – jfr härtill skildringen i ett föregående avsnitt om offentlig markförsörjning som metod för plangenumförande.²⁵ Också de ekonomiska betingelserna för en planberedskap grundad på offentlig markförsörjning och betalning av exploateringskostnader påverkas negativt av ansträngd ekonomi i många kommuner. Utredningen betonar därför både betydelsen av planekonomiska utredningar,²⁶ och behovet av nya genomförandemetoder²⁷ för att möta de tilltagande svårigheter, som den kommunala planberedskapen ställs inför. Förslaget om exploateringssamverkan har bl a

motiverats med hänsyn till detta.

Utbyggnad på enskild mark förekommer också vid sidan av offentlig markförsörjning vid plangennomförande, framför allt i fråga om fritidsbebyggelse och den sektor bostäder, som ej utnyttjar statliga lån. Här utnyttjas som regel exploateringsavtal för att reglera de ekonomiska mellanhavandena mellan byggherre och kommun, framförallt då betalning och utförande av exploateringsarbeten, gator, ledningar osv – jfr härom ytterligare i ett föregående avsnitt om betalning av gemensamma utbyggnadskostnader för bebyggelse.²⁸

Utredningen behandlar också frågan om grunderna för exploateringsavtal, som dels återfinns i nuvarande BL (70–73 §§) och dels i speciallagstiftning, t ex VA-lagen m fl.²⁹

Med kommunalt markmonopol för merparten bostadsbyggande har nya former av sk exploateringsavtal börjat ta form. Dessa "oäkta" exploateringsavtal bär ofta spår av att kommunerna som markägare kräver prestationer för att förmedla och upplåta byggnadsmark, och då utnyttjar sin monopol-situation för att förhandlingsvägen få kostnader täckta, som normalt brukar betalas med skattemedel. Detta är en fråga från många synpunkter diskutabel utveckling, vilket också belysts i tidigare avsnitt.

Utredningen återger också kritik, som framförts mot detta, bl a att viktiga kostnadsfördelningsfrågor blir lösta på ett svåröverskådligt sätt, och att man riskerar "att det genom avtalen kan växa upp en byggnadsreglering vid sidan av byggnadslagstiftningen".³⁰ Utredningen framhåller, att kommunerna "självfallet inte genom avtal har rätt att avvika från vad som stadgas i tvingande lagstiftning på olika områden", men föreslår inga särskilda reformer på detta område.³¹

Detta är ett praktiskt mycket viktigt problem, som knappast löser sig självt. Den lagstiftning, som finns om uttagande av exploateringskostnader är framför allt så opreciserad, att den knappast erbjuder särskilt goda utgångspunkter för en bättre kostnadskontroll. Vi återkommer därför till detta i avsnitt 4.2:4.

3.2 Exploateringssamverkan introduceras – Fastighetssamverkan rekommenderas som plangennomförandemetod

3.2:1 Markpolitiska kriterier

Exploateringssamverkan skall som nämnt utgöra ett nytt markpolitiskt instrument och med hänsyn härtill har utredningen i 11:22 förutsatt att de allmänna villkoren för tillämpning av systemet skall vara desamma som för tätbebyggelseexpropriation.¹ Förutsättningen för samverkan är således att det finns ett behov av exploateringssamverkan med hänsyn till den framtida utvecklingen av samlad bebyggelse och ett planmässigt byggande. En förutsättning är ytterligare att samverkan behövs till följd av ägosplittring, dvs att området "är uppdelat mellan flera fastigheter" så att ett ändamåls-

enligt bebyggande försvåras. Den nya metoden för plangenomförande erhåller också markpolitisk status på så sätt, att den utgör ett alternativ till offentlig markförsörjning, och markvillkoret² skall således inte gälla om kommunen går in för den nya ordningen. Konkurrensvillkoret skall dock kvarstå (trots att flera medverkande automatiskt borde ge konkurrens). Det kan noteras att någon förändring i bostadsfinansieringsförordningen dock ej föreslagits.

3.2:2 Allmän beskrivning av förslaget

Som strax skall framgå är förslaget splittrat och en komplicerad konstruktion från redaktionell synpunkt. Gången i förfarandet synes emellertid bli följande om man söker skissera ett normfall:

Proceduren inleds med ett s k markförordnande, som tillkommer på begäran av kommunen – dvs en form av förberedande planläggning som kan vara föreskriven i en områdesplan eller marköversikt. På grundval av markförordnande träffas så ett exploateringsbeslut förutsatt att opinionsvillkor och båtnadsvärdering enligt anläggningslagen leder till positivt resultat för en gemensam exploatering. Dessa förutsättningar måste vara uppfyllda inom viss kortare tid nämligen tre år – jfr 11:22. I allmänhet upprättas härefter en fastighetsplan, ofta i nära anslutning till planfastställelse av detaljplan. Om alla beslut går i lås utan fördröjningar genom överklaganden och dylikt fortskrider så proceduren med fastighetsbildningsåtgärder enligt fastighetsbildningslagen och fullgörelse av exploateringsarbeten påbörjas alternativt inlevereras betalningar enligt exploateringsavtal till kommun.³

Ett problem med den splittrade författningsregleringen torde bli att man också får en splittrad beslutsordning, som ger möjlighet till fördröjningar med besvär i olika led osv. Text kan markförordnandet i praktiken bli föremål för planbesvär, exploateringsbeslutet kan överklagas enligt anläggningslagen till fastighetsdomstol, även detaljplanläggning kan bli föremål för besvär liksom givetvis beslut om fastighetsplanen.⁴ Slutligen kan också fastighetsbildningsåtgärderna enligt fastighetsbildningslagen leda till överklaganden hos fastighetsdomstol. I viss mån motverkas måhända dessa problem genom att såväl fastighetsbildningslagen som anläggningslagen kan utnyttja s k verkställighetsbeslut dvs verksamheten fortgår så länge som inte överordnad myndighet meddelar inhibition. Motsvarande effektivitetskriterier gäller däremot inte för de beslut som träffas som planbeslut, exempelvis markförordnande, fastighetsplan etc.

Vidare kan konstateras att förslaget i en del punkter är oklart i konturerna t ex när det gäller beräkning av andelstal, hur vissa värderingar skall kunna effektueras, exploateringsavgifter beräknas m m. I vissa stycken blir innebörden vidare oklar av rent redaktionella skäl, bl a används uttrycket gemensamhetsanläggning i en dubbeltydig bemärkelse,⁵ både som ett uttryck för exploateringssamverkan och för tillkomst av gemensamhetsanläggningar i traditionell bemärkelse. Detsamma gäller om uttrycket exploateringsavgift som dels torde kunna betyda exploateringskostnad i traditionell mening men dessutom en form av fastighetslikvid.⁶

3.2:3 Förslaget i detalj

I PBL-förslaget berörs det nya tilltänkta genomförandeinstrumentet i flera kapitel. I 9 kap 16 § förutsätts sålunda, att exploateringssamverkan kan förekomma, och att deltagande i en sådan gemensam samverkan för plangennomförande då blir ett villkor för att erhålla bygglov.

Bestämmelser om plangennomförande genom exploateringssamverkan kan ges genom markförordnande, jfr 10 kap 1 § punkt 7. Detta markförordnande föregår normalt sett antagande av detaljplan – jfr 11 kap 22 §. Som regel förutsätter exploateringssamverkan vidare att en särskild fastighetsplan upprättas enligt 11 kap. Sådan fastighetsplan kan upprättas i nära anslutning till planfastställelsen – jfr 11 kap 8 §. En sådan fastighetsplan kan då innehålla fastighetsreglerande bestämmelser för plangennomförande – jfr 11 kap 3 § stycke 3 samt 11 kap 5 §.

Anläggningslagen (AL) kompletteras enligt förslaget med bestämmelser om exploateringssamverkan – jfr AL första paragrafen där det framgår att syftet är att åstadkomma utnyttjande av ”mark för bebyggelse eller förnyelse av bebyggelse”.

Genomförandet förutsättes således ske i kollektiv ordning under ledning av en samfällighetsförvaltning – jfr AL § 56.

Beslut om exploateringssamverkan initierar fastighetsregleringsåtgärder för att åstadkomma ett plangennomförande. Avsikten är således att åstadkomma marköverföring olika fastighetsägare emellan inom området – jfr AL § 59. Meningen är att byggnadsfastigheter på kvartersmark skall tillskapas genom dessa marköverföringar. Marköverföringarna delägarna emellan sker på grundval av särskilda andelstal – jfr AL § 61.

Dessa andelstal beräknas på grundval av i princip råmarksvärden, om det är fråga om nyexploatering. Värdet skall bestämmas med hänsyn till som det heter ”marknadsvärdet” utan hänsynstagande till detaljplanens värdehöjande effekt – och det heter,⁷ att ”fastigheternas areal i flertalet fall kan utgöra en lämplig grund” för att bestämma dessa andelstal eller ingångsvärden. Dessa andelstal utgör således grund för markfördelning och fastighetsregleringsåtgärder enligt fastighetsbildningslagen (FBL).

Enligt FBL 5 kap 8 § stycket 2 skall ”de deltagande fastigheterna” påföras ”mark avsedd för enskilt bebyggande i förhållande till de andelstal som har fastställts enligt 61 § anläggningslagen”.⁸

Man är medveten om, att en tilldelning av kvartersmark till samtliga fastighetsägare så att ekvationen stämmer sällan går att uppnå. När man inte kan ”fördela jämnt”⁹ är det därför meningen att skillnader skall kunna utjämnas med ersättning i pengar – jfr även FBL 5:8. I själva verket torde en sådan utjämnning i pengar bli ganska vanlig.

Utredningen framhåller att ”byggnadsrätten på marken kan variera”¹⁰ och sådana värdeskillnader skall kunna ”få påverka tilldelningen”, så att man vid tilldelningen skall värdera fastigheterna ”med utgångspunkt i markens marknadsvärde vid tillträdet”. Detta innebär att tilldelningslängden skall graderas efter bebyggelsevärdet, dvs det sker ett hänsynstagande till erhållen byggnadsrätt. Då utjämnning i pengar sker, betalas markens exploateringsvärde till den avträdande parten.¹¹ Likviden framställs som en ”avgift till exploateringssamfälligheten för den bebyggbara mark man

erhåller" och "denna avgift skall rättas efter skillnaden i marknadsvärde före och efter exploateringen" – dvs i princip sker beräkning av nettoytan vid bebyggelse.

Deltagande i samexploateringen framställs som frivilligt – jfr AL § 57. Därmed skulle å andra sidan genomförandemöjligheterna helt stoppas i många fall, om inte tvångsregler fanns. Meningen är också att den som avböjer visserligen får stå utanför exploateringsgemenskapen, men att fastigheten då istället kan inlösas för att förverkliga plangenomförandet.¹² Här framgår att den som ställer sig utanför "avsäger sig delaktigheten i exploateringssamfälligheten", men att samfälligheten får "möjlighet att lösa in den del av hans fastighet som behövs för exploateringsverksamheten genom fastighetsreglering". Enligt förslaget skall man således enligt FBL 5 kap 9 § kunna inlösa marken i sådana fall, och ersättningen bestäms då efter råmarksvärdet¹³ (jfr samt parallellen med s k båtnadsavsägelse inom vattenbyggnadsrätten som skildrats tidigare.)

Förutsättning för att inlösen skall ske är vidare att en fastighetsplan upprättats.¹⁴ Med stöd av fastighetsplanen kan också sådana marköverföringar genomföras, som behövs för allmän platsmark, dvs plangenomförandet blir effektivt också då det gäller kommunala behov.¹⁵

En förutsättning för exploateringsamverkan är en båtnadsprövning, som skall ske vid ett särskilt exploateringsbeslut enligt anläggningslagen – jfr AL § 58 samt §§ 65 och 66. Ett ytterligare villkor är en övervägande samstämmighet mellan sakägarna enligt s k opinionsvillkor i anläggningslagen – jfr § 64.¹⁶

Deltagare i en exploateringsamverkan kan belastas med exploateringsavgift – jfr AL § 61. Som framgått kan sådana likvider avse ersättning vid marköverföringar men torde också kunna inkludera normala exploateringskostnader, som kan utgå exempelvis som resultat av exploateringsavtal med en kommun, jfr 11:19. Tanken är således att en kommun enligt förslaget skall kunna genomföra exploateringsavtal kollektivt mot flera markägare på samma sätt som hittills varit fallet mot en markägare, jfr 11 kap 16–18 §§.

För genomförande av utbyggnad av gemensamma anläggningar m m får anläggningssamfälligheten åtnjuta förmånsrätt i deltagande fastigheter jfr AL § 62 samt samfällighetsförmånsrättslagen.¹⁷ Det har därför blivit nödvändigt att begränsa den konkurrens som kan uppstå med befintliga hypotek i fastigheterna. Tanken är att förmånsrätten skall begränsas till beräknat exploateringsnetto.¹⁸

Kommunen har initiativrätt till beslut om exploateringsamverkan jfr AL § 63 samt sid 387.

Exploateringsamverkan förutsätter samfällighetsförvaltning enligt samfällighetsförvaltningslagen jfr denna lag §§ 4, 20 samt 61.¹⁹

En samfällighetsförvaltning blir tekniskt sett helt nödvändig enligt förslaget för det fall, att samfälligheten inlöser all mark för gemensamt plangenomförande, vilket är ett av flera alternativ i PBL-utredningen. Delägarna erhåller då betalning efter andelstal av försäljningsresultatet, dvs en metod för vinstfördelning.

En annan lösning i PBL-förslaget är enbart fastighetsreglering med markbyten, som ger till resultat en fastighetsindelning, som överensstäm-

mer med planen. I detta fall kan samfällighetsbildning som i förslaget tyckas umbärlig.

Ett tredje alternativ i förslaget är, att samfälligheten upptar exploateringsavgifter motsvarande fastighetsvärden efter plangenomförandet. I denna variant utnyttjas samfälligheten för att förmedla sådana betalningar mellan innehavare av byggbara objekt och andra deltagare, som får till slutresultat en likvärdig fördelning av överskott, som uppkommer.

4. Synpunkter på PBL-utredningens förslag

4:1 Allmänt om rekommenderade metoder för plangenomförande

4.1:1 Tillåten markanvändning – genomförandetid

Som förut framgått ser utredningen införande av förfallstider för planfäst byggnadsrätt som en metod att framkalla plangenomförande.

Byggnadsrätten blir prekär efter den s k genomförandetidens utgång, dvs 5–15 år från planfastställelsen. Medgivna byggnadslov kan förlänga tidsfristen under byggnadslovens giltighetstid på 2–5 år – jfr 13:17, 13:28–29, och ett byggnadslov efter genomförandetidens utgång återupprättar temporärt samma skyddsnivå som under garantitiden.¹

Som förut framhållits – jfr angående plangenomförande tidigare – har förfallstider dock sannolikt begränsade effekter som genomförandeinstrument. Detta gäller särskilt om förut redan bebyggda områden, där sakägarna kan vara tillfredsställda med bebyggelse som finns – dvs den pågående markanvändningen – i sådan utsträckning att ett samlat plangenomförande försvåras eller uteblir.²

Det finns också andra praktiska invändningar mot att utnyttja förfallstider i plansammanhang. En femårsperiod t ex torde sällan vara tillräcklig för ett plangenomförande. Är t ex fastighetsbildning eller ägarförhållanden ej reglerade för ett byggande enligt plan, behövs med nuvarande regelsystem längre perioder. Över huvud taget synes eventuella förfallstider behöva ta till utgångspunkt ett läge, där både planfastställelse och fastighetsindelning enligt planen fullbordats.

Inträffar tidsbrist, kommer sakägarna att tvingas söka bygglov kanske utan tillräcklig projektering före tidsfristens utgång. Det kan då bli vanskligt att hinna slutföra anstalter för igångsättning, inom minsta tidsfrist för bebyggelse på två år – jfr 13:17. Lyckas inte detta, riskeras en sannolikt betydande rättsförlust, om kommunen hävt planen, eftersom kommunen efter genomförandetiden kan återkalla byggnadsrätten ersättningsfritt. Överlappningen garantitid/byggnadslov kan därför ge upphov till komplikationer.

Än allvarligare risker för rättsförluster uppstår till följd av ofrivilliga fördröjningar – t ex kreditrestriktioner eller utebliven statlig långivning mm, som enligt utredningen³ inte räknas som rättsligt giltig anledning för förlängning av tidsfrister mot en kommun som önskar häva eller ändra en detaljplan. Också ägarväxlingar, konkurser och andra förändringar kan betyda problem att iaktta tidsfrister och risker kan uppkomma för rättsförluster. Tidsfristerna torde därför behöva modifieras och förses med

ytterligare förbehåll för att bli praktiskt acceptabla. Detta ökar å andra sidan vanskligheterna över huvud taget med förfallstider som ett verksamt genomförandeinstrument.

I detta sammanhang kan dock konstateras, att detta instrument främst blir verksamt vid nyuppförande av bebyggelse i förut obyggda områden. Vid sanering däremot har genomförandetider som tidigare sagts begränsad – kanske mycket begränsad praktisk effekt. Skälet härtill är som förut också påpekats likartat med problematiken vid nybyggnadsförbud. Att en ändrad byggnadsrätt medges i en plan betyder nämligen inte nödvändigtvis att äldre bebyggelse förlorat sin användbarhet. Den ”pågående markanvändningen” kan ur sakägarnas synpunkt te sig säkrare eller värdefullare. Då befordras inte något plangenomförande med förfallsregler. Som förut berörts tycks utredningen därför också ha tänkt sig, att den kritiserade metoden planstridighet som grund för byggnadsförbud skulle återkomma i en eller annan form.⁴ Det är inte troligt att man med framgång skulle kunna framkalla ett plangenomförande genom att på nytt söka stöd i beprövat oanvändbara metoder. Det finns således klara begränsningar i förfallstider som genomförandeinstrument.

4.1:2 Byggnadsrätt – ”pågående markanvändning”

Pågående markanvändning skall enligt förslaget som tidigare sagts i princip berättiga sakägare till bygglov genom tillstånd att vidta byggnadsåtgärder, som behövs för att vidmakthålla byggnadsbeståndet. I befogenheterna ingår också rätten att återuppföra en tex nedbrunnen byggnad. Utredningen framför detta förslag som en lösning på problemet långvariga byggnadshinder, och man framför en väl underbyggd kritik mot dessa för att medverka till en omfattande kapitalförstöring i byggnadsbeståndet.⁵ De reformer till förmån för en säkerställd bygglovgivning, som utredningen förordar, är därför ett mycket viktigt framsteg i byggnadslagstiftningen bort från det bruk av byggnadshinder i – som det visat sig – missriktat plangenomförandesyfte, som förekommit sedan många år – jfr även skildringen tidigare av stadsbyggnadsrätten.⁶

Samtidigt står det klart, att hela reformen äventyras av de oklarheter kring befogenheterna att få byggnadslov, som utredningen fortfarande lämnat i förslaget – jfr 1:3 st 2. Legaldefinitionen innehåller nämligen som tidigare konstaterats en ”lucka” som ger samhället möjlighet vägra bygglov, som skulle störa kommunala ”planer och program för olika verksamheter”.

Det kan möjligen tänkas, att utredningen ansett riskerna för långvariga förbud begränsade, när restriktionerna hänför sig till ”program” och inte till rättsbindande planer. Men också detta är en missuppfattning. Mycket långvariga byggnadsförbud i kombination med expropriationstillstånd har i vissa fall funnits ända sedan 1956 i Stockholm. Dessa har grundats inte på rättsbindande planer, utan just på växlande kommunalt programarbete s k cityplaner – som avlöst varandra – jfr härtill skildringen i det föregående av stadsbyggnadsrätten och offentlig markförsörjning som metod för plange-

nomförande.⁷ Kommunalt programarbete som grund för byggnadshinder kan med andra ord framkalla mycket långvariga byggnadshinder med metoder som dessutom ter sig konstitutionellt tvivelaktiga. Av detta skäl måste tanken på programverksamhet som grund för hinder mot byggnadslovgivning te sig tämligen ofruktbar som instrument för plangenumförande.

Huvudlinjen i utredningens tänkande skulle därför kunna tas till vara på ett för framtiden mera tillförlitligt sätt. Inte heller rättsbindande planer bör då förverkligas förbudsvägen genom att planer medför att existerande bebyggelse vägras byggnadslov såsom varande planstridig. Det kan anses väl dokumenterat, att byggnadshinder är en både olämplig och ineffektiv metod att använda för plangenumförande. Fastighetssamverkan rycker därmed fram som ett huvudalternativ från metodsynpunkt.

Det finns med andra ord risk för att den undantagsregel som formulerats i skyddet för pågående markanvändning kan komma att undergräva den huvudprincip om ett hållbart skydd, som utredningen eftersträvat för befintlig bebyggelse. Det mest konsekventa vore därför att låta huvudprincipen stå ograverad. Visserligen betyder ett sådant skydd, att intresset för att medverka till förändring av bebyggelse minskar, om redan "pågående markanvändning" är tillfredsställande från en sakägares synpunkt. Men att använda byggnadshinder som påtryckningsmedel i förändringssyfte – vilket undantagsregeln leder till – betyder å andra sidan delvis en återgång till tidigare kritiserade förhållanden. Den bästa lösningen synes därför vara att skapa bättre förutsättningar för plangenumförande. Sådana reformer föreslår ju också utredningen framför allt i form av sk exploateringssamverkan. Sådana metoder kan förmodligen vidareutvecklas.

Förslaget att med en genomförandetid tidsbegränsa nya byggnadsmedgivanden i detaljplaner i genomförandesyfte kan visserligen vara verksamt vid nybebyggelse på råmark. Men som framgått av kommentarerna tidigare är en tidslimit för plangenumförande ofta inte något oproblemiskt påtryckningsmedel mot sakägarna vid stadsbyggnad. Också i det avseendet skulle således regler som garanterar ett samlat plangenumförande vara att föredra. Metoder att säkerställa ett effektivt plangenumförande framstår därför som ett av samhällsplaneringens huvudproblem. Med tanke på att tidsgränser i plangenumförandesyfte har klara begränsningar, som nyss berörts kan lämpligheten ifrågasättas eftersom sådana regler också medför vissa nackdelar, t ex att genomförandet hejdas av force majeure-situationer, ekonomiska svårigheter mm. Tidsgränserna kan då leda till omotiverade förluster, t ex om kostnader redan nedlagts i ett planområde. Kunde genomförandefrågorna lösas på annat sätt, t ex genom utveckling av de metoder utredningen varit inne på i fråga om exploateringssamverkan undgår man dessa problem.

Utredningens fixering vid tidsbegränsning av byggnadsrätt i nya planer som en metod att främja plangenumförande leder som förut antytts sannolikt till komplikationer bl a vid övergången från tillåten till pågående markanvändning. En annan komplikation är som vi också tidigare berört, att skyddet för pågående markanvändning kommer i konflikt med förändringsintresset vid sanering och ombyggnad. Befogenheten att ha kvar byggnader kan givetvis minska intresset att delta i en omreglering. Denna inneboende

motsättning torde för övrigt ha bidragit till den "lucka" i legaldefinitionen, som vi diskuterat tidigare, och som starkt begränsar förslagets skydd för den pågående markanvändningen. Detta i sin tur kan leda till mycket intrikata värderings- och ersättningsproblem. Av allt att döma innebär nämligen luckan i legaldefinitionen inte bara att man går miste om befogenheterna att få byggnadslov till pågående markanvändning – man förlorar av allt att döma också ersättningskyddet.

Sammantaget medför detta, att man kanske bör överväga att skapa en mer konsekvent lösning på skyddet för byggnadsrätt. Möjligheten att föra ett sådant resonemang ökar givetvis, om man kan anvisa någon så effektiv genomförandemetod att problemet med ogenomförda planer och planstridighet kan bringas ur världen.

Frågan är då om samexploatering genom fastighetssamverkan mellan enskilda skulle kunna bli så pass effektiv att den fyllde denna mission. En lösning i detta syfte kunde vara att själva fastighetstilldelningen vid fastighetsregleringen blir beroende av att man åtar sig att bygga genom sk exploateringsavtal – jfr diskussionen om metoder för plangenomförande tidigare.⁸ Man uppnår på så sätt samma effektivitet då det gäller genomförandekrav som exempelvis vid tomträttsupplåtelse från samhället. Måhända skulle alltså samexploatering utvecklad på detta sätt kunna bli ett skäl till att bibehålla permanent byggnadsrätt.

Strävanden att nå en högre grad av "positiv" planering, dvs rättsliga garantier för ett snabbt plangenomförande synes bli av detta skäl vara att föredra. Om fastighetssamverkan t ex utvecklas som en metod som tillämpas ex officio, när ett planområde tillhör flera ägare, kan rättsliga garantier skapas för ett plangenomförande genom exploateringsavtal, dvs man når samma grad av fullgörelse som vid t ex fastighetsreglering. Alternativt bör det åligga samhället att relativt snart fullfölja inköps- och expropriationsåtgärder, om plangenomförandet helt skall ske genom offentlig markförsörjning, så att kommunen övertar samtliga fastigheter. Expropriationsfristerna bör då om plangenomförandesyftet skall bibehållas inte heller lämna utrymme för ett uppskovssystem utan förkortas t ex till ett år – jfr tidigare avsnitt om offentlig markförsörjning som plangenomförandemetod.⁹

Effektiviseras plangenomförandet på det sätt som nu skisserats, torde problemet med orealiserade planer avta drastiskt. Sannolikt kvarstår närmast problemet att någon eller några fastigheter ej blir bebyggda enligt plan, dvs att det sker ett partiellt plangenomförande. Detta bör dock vara ett problem av relativt underordnad betydelse.

4.2 Möjligheter att uppnå plangenomförande med exploaterings-samverkan/fastighetssamverkan

4.2:1 Allmänna synpunkter

Större förhoppningar att förnya plangenomförandemetoder torde därmed kunna ställas på förslaget om exploaterings-samverkan. Här föreslår utredningen en i egentlig mening ny metod att utnyttja i planväsendet.

Genomförandefrågorna är av central betydelse från praktisk synpunkt inte minst för det ekonomiska resultatet. Genomförandefrågorna sammanhänger med frågeställningar, som berör olika problemområden.

Förslaget till exploateringsssamverkan underlättar enskild medverkan vid genomförande av kommunala planer, och är därför ett praktiskt tänkbart alternativ till markvillkor, expropriation och offentlig markför-sörjning.

Metoden bygger på en likvärdig behandling av olika fastigheter, som ingår i ett planområde – jfr angående karaktäristiska drag för fastighets-samverkan i tidigare avsnitt om skiftesrätten och vattenbyggnadsrätten. Utgångspunkten är att genom en utvidgad fastighetsreglering, som också omfattar byggnadsrätten, direkt omreglera sakägarnas fastighetsinnehav, så att det förvandlas till byggnadsfastigheter, som överensstämmer med vad detaljplanen föreskriver. Det ger möjlighet för sakägare att utnyttja sitt fastighetsinnehav för bebyggelse, samtidigt som vederbörande kan belastas med kostnadsansvar för exploateringskostnader i planområdet motsvarande vad som belöper på den byggnadsrätt som sakägaren erhåller – jfr angående kostnadstäckning som ett karaktäristiskt drag, skildringen i tidigare angivna avsnitt om fastighetssamverkan.¹

I princip har utredningen på detta sätt löst ett flertal fördelningsproblem vid omreglering av fastighetstillgångar för bebyggelseändamål. Det kan emellertid konstateras att förslaget från lagteknisk synpunkt fått en splittrad redigering med grundläggande bestämmelser spridda på olika kapitel i PBL-förslaget och i speciallagstiftning. Bättre vore både för att öka överskådligheten och minska riskerna för ett splittrat beslutsfattande, att då samordna bestämmelserna i ett enda genomförandekapitel i PBL.

Kommunens ekonomiska ansvar för exploateringskostnader begränsas vidare genom metoder för fastighetssamverkan och kan överföras på sakägarna. Kommunerna kan också tillföras mark, som behövs för allmänt behov utan inlösenkostnader, eftersom allmän platsmark mm kan tillföras kommunerna direkt genom fastighetsregleringen inom området som en form av exploateringskostnad för de deltagande fastigheterna.

Utredningen diskuterar utformningen av exploateringsavtal och konstaterar att avarter kan förekomma, men hänvisar till att existerande regelkomplex om uttagande av exploateringskostnader – VA-lagen m fl – kan användas som kontrollinstrument.

Med exploateringsssamverkan kommer exploateringsavtalen att få en reguljär funktion som genomförandeinstrument i lagstiftningen. Frågan om utformningen ökar därmed i betydelse.

4.2:2 Tillämpningsområdet

Utredningen anser, att man bör nöja sig med markpolitiska bedömningskriterier för tillämpningen. Men inslaget av likabehandling vid omregleringen torde i princip vara något, som sakägare inom ett planområde skall kunna påräkna ex officio (jfr fastighetsbildningslagen, regleringens betydelse för tredjemansintressen, panthavare m fl). Från rättspolitisk synpunkt torde det därför te sig motiverat att genomgående använda fastighetssam-

verkan som genomförandemetod, när ägovidd av någon betydelse tillhör flera sakägare i ett planområde.

Som nyss framhållits bör det också övervägas, om inte fastighetssamverkan normalt skall följa som resultat av ett detaljplanebeslut, när flera sakägare med ägovidd av någon betydelse ingår i planområdet – det vill säga en officialprövningsprincip. Därmed kan fastighetsreglering för exploaterings-samverkan normalt uppfattas som ett utflöde av detaljplanebeslutet. Att så sker förenklar beslutsgången, och det räcker med ett enda beslut som grundval för plangenomförandet. Ett detaljplanebeslut skulle med andra ord ex lege kunna få den rättsverkan, att fastighetssamverkan genomförs, när olika ägare finns i planområdet. Främst är det dock rent praktiska skäl – behovet av bättre planberedskap – som talar för att man i görligaste mån bör eftersträva enklare metoder för fastighetssamverkan. Särskilt i förtätningsområden, vid stadssanering och andra situationer, där plangenomförande berör en stor sakägarkrets bör fastighetssamverkan kunna utvecklas till en rationell metod för plangenomförande. Att så sker är angeläget för att uppnå en "förstärkt" planberedskap i tätorterna och deras närmaste omgivning.

Sett ur kommunens synpunkt kan en större rörlighet uppnås på fastighetstillgångarna i ett genomförandeskede – jfr den tidigare diskussionen om metoder för plangenomförande.² Detta kan också utnyttjas för att förlägga glesbebyggelse i grupp genom detaljplan.

Principiellt skulle exploaterings-samverkan således kunna utvecklas som ett reguljärt instrument för plangenomförande, så snart flera sakägare med beaktansvärda marktillgångar finns i ett planområde. En tillämpning ex officio av sådant slag betyder att likabehandlingsprinciper genomgående tillämpas, om samhället inte väljer offentlig markförsörjning tex att expropriera ett planområde i sin helhet. Exploaterings-samverkan skulle ytterligare kunna vidareutvecklas så, att fastighetstilldelning endast sker till sakägare, som vid fastighetsregleringen förklarar sig villiga att teckna exploateringsavtal med kommunen. Härav följer, att en planfastställelse automatiskt leder till åtaganden att förändra byggnadsanvändningen i enlighet med de kommunala planerna, och fastighetsregleringen blir då en garanti för ett snabbt plangenomförande på samma sätt som expropriation – jfr även här tidigare diskussion om metoder för plangenomförande.

4.2:3 Formella förenklingar kan övervägas

En svaghet i förslaget är, att man här som på flera andra håll i betänkandet splittrat reglerna på flera olika kapitel och regelkomplex. Denna splittring återkommer också i själva beslutsprocessen, vilket kan ge upphov till störningar i plangenomförandet till följd av besvär i skilda stadier av beslutsgången. Bl a detta motiverar som förut antytts att reglerna samlas i ett kapitel i PBL – förslagsvis i anslutning till bestämmelserna om fastighetsplan (11 kap).

Redan tillståndsgivningen vid exploaterings-samverkan visar nämligen på en rad beslutstillfällen, som ger rika tillfällen till klagomål från sakägare i flera steg. Något likartat inträffar också reguljärt inom ramen för tillståndsprövningen enligt kap 13. Fördröjningar kan uppstå både genom

planbesvär och besvär mot bygglovgivningen. Dessa risker för fördröjning av plangenomförande vidgas genom att sakägarkretsen blir större enligt förslaget och omfattar även hyresgäster.

Allt detta innebär svårigheter för plangenomförande och risker för planberedskapen. Ett viktigt steg för att minska sådana olägenheter är därför att minska antalet beslutstillfällen, särskilt vid exploaterings-samverkan.

För att förbättra planberedskapen torde en möjlig utväg ytterligare vara att införa en ordning, där planfastställelse får kombineras med verkställighetstillstånd. Sådana metoder har tidigare utnyttjats i vattenbyggnadslagsstiftningen och finns redan i fastighetsbildningslagstiftningen och expropriationslagstiftningen – jfr skildringen tidigare av bl a vattenbyggnadsrådet och expropriationslagstiftningen.³

Detta skulle innebära att myndigheterna kan låta plangenomförande fortgå oavsett besvär, om man finner besvären vara av relativt underordnad betydelse. Samtidigt tillgodoses rättssäkerhetsintresset genom att överordnad myndighet kan utfärda inhibition efter en förtursprövning, om besvären i något fall skulle visa sig väga tungt.

En invändning som kan riktas mot förslaget är således, om inte det sökta syftet borde kunna uppnås på ett enklare och så att säga mer rejält sätt. Framför allt borde det vara möjligt att samla bestämmelserna i ett enda kapitel eller en enda författning i stället för att ha hänvisningar i flera olika led. Det sagda gäller givetvis än mer om den praktiska synpunkten att enhetliga beslut och då helst ett enda beslut vore att föredra framför en hel räckta av beslut i genomförandedelen. Mycket talar således för att man skulle eftersträva en integration i författnings- och beslutsordning exempelvis så att genomförandefrågorna blir ett kapitel i PBL och direkt integrera med själva detaljplanebeslutet.

Över huvud taget synes tekniken att tillämpa anläggningslagen betyda komplikationer. Också anknytningen till fastighetsbildningslagen innehåller oklara moment. Tex har man buntat ihop exploateringskostnader i egentlig mening med formliga likvidavräkningar sakägare emellan på ett svåröverskådligt sätt.⁴

Sannolikt skulle därför en klarare ordning erhållas, om man sammanfattade allt detta på ett mera enhetligt sätt i lagförslaget och siktade på en fastighetsregleringsmetod, där sakägarna gick in med vissa fastighetstillgångar och individuellt gick ut ur regleringen med nya till planen anpassade byggnadsfastigheter. Därmed kunde grunden läggas för en enklare ordning med individuell reglering bl a av exploateringskostnaderna med exploateringsavtal.

4.2:4 Materiella förändringar som kan övervägas

Begagnas fastighetssamverkan som metod för plangenomförande, kan en mycket hög grad av säkerhet för plangenomförandet uppnås, om själva fastighetstilldelningen som tidigare föreslagits, sker under villkor att sakägarna tecknar exploateringsavtal med kommunen. Både fastighets-

reglering i överensstämmelse med planen och uppförande av bebyggelse på det sätt planen föreskriver, kommer på detta sätt att bli rättsligt säkerställda.

Med tanke på de svagheter som konstaterats, då det gäller förfallstider/genomförandetid som instrument för plangenomförande, vore det önskvärt att konstruera fastighetssamverkan med effektiva garantier för plangenomförande. Så kan också ske, om man som här sagts tänker sig att själva fastighetstilldelningen blir villkorad så, att sakägare uppförs på "tilldelningslängden" under förutsättning att vederbörande tecknar exploateringsavtal med kommunen. Fastighetstilldelningen sker därmed på "teckningslista" för deltagande ungefär som vid annan ekonomisk samverkan – jfr t ex ekonomiska föreningar, aktiebolag och den jämförelse som tidigare gjorts i diskussionen om metoder för plangenomförande.⁵ Alternativet till deltagande blir då inlösen. Detta har praktiska fördelar i flera avseenden. Man behöver då inte tillgripa en kanske komplicerad samfällighetsförvaltning i genomförandeskedet utan kan arbeta direkt med en individuell omreglering på samma sätt som vid annan fastighetsreglering. Vidare kommer exploateringsavtalen att kunna precisera varje sakägares förhållande till kommunen bl a i fråga om skyldighet att uppföra bebyggelse på samma sätt som i tomträttsavtal. Man når med andra ord i realiteten fram till en form av "positiv" planering, dvs en rättslig garanti för ett "automatiskt" plangenomförande som resultat av planläggning, vilket kan betraktas som ett mål från rationell synpunkt i samhällsplaneringen. Tidsprogram för utbyggnaden blir ur kommunens synpunkt rättsligt pålitliga.

En teknisk förbättring borde vidare kunna ske i fråga om behandlingen av fastighetsbelastningar då plangenomförande sker med exploateringssamverkan. Fastighetskrediter mot pantbrev i berörda fastigheter borde genomgående kunna relaxeras, dvs fastighetsdelen befrias från betalningsansvar för ägovidd, som ingår i planområden på samma sätt som vid expropriation, eventuellt efter nedsättning av fordringsbelopp hos överexekutor etc. Utredningen anvisar här en annan metod som bygger på tanken att gravationer i princip består och får avlösas på frivillig väg⁶. Med tanke på att nybelåning ändock måste ske av byggnadsfastigheterna, är det mera praktiskt att frigöra dessa från äldre hypotek och utnyttja gravationsfria fastigheter som säkerhet för nybebyggelsen.

Mot utredningens tanke om nuvarande exploateringslagstiftning som kontrollinstrument kan invändas, att lagstiftningen torde vara ett mycket bristfälligt instrument för detta. Särskilt möjligheterna till kostnadskontroll är mycket begränsade, om redovisningen hänför sig till en utjämning av aktuella utbyggnadskostnader i en hel kommun vilket ofta sker – dvs man får en enda total exploateringsaffär med kommunen.⁷

En effektivare kostnadskontroll ligger inte bara i sakägarnas utan i hög grad också i kommunernas intresse. Genom en effektivare kostnadsredovisning kan effektivitetsvinster nås i exploateringsarbetet, som ligger i samhällsekonominns intresse. Metoder kan utvecklas för att genomföra en projektredovisning av exploateringskostnader inom enhetligt utbyggda planområden. Detta ger möjlighet till optimering från kostnadssynpunkt vid val av utbyggnader. Också inom planområden premieras kostnadsbesparande projektering. Det blir vidare möjligt att på ett mer rättvisande sätt belasta

olika bebyggelse typer med kostnader, och skillnader i planstandard kan beaktas. Vid exploaterings samverkan sker också en sådan fördelning enligt förslaget – genom att ansvar för kostnaderna fördelas med hänsyn till den byggnadsrätt sakägarna erhåller.

En reform som kompletterar gällande lagstiftning om uttagande av exploateringskostnader – VA-lagen, fjärrvärmelagen etc – kan ske samtidigt med behandlingen av PBL-förslaget och har redan aktualiserats genom tidigare utredningsförslag i väg- och gatukostnadsutredningen.⁸ Enklast sker en sådan reform så, att den kostnadsreglering som skrivs in i en plankostnadsförfattning överförs till övriga lagstiftningskomplex som reglerar uttag av exploateringskostnader.⁹

Med stöd av planmonopol i kombination med markmonopol, kan kommunerna som tidigare sagts vid upphandlingstävlingar, markanvisning osv kräva prestationer av byggherrar och byggare, t ex betalning av kostnader som normalt brukar tillgodoses med skattemedel, exempelvis daghem o dyl.¹⁰

Detta aktualiserar från praktisk synpunkt nya metoder för en bättre kostnads kontroll. Nuvarande regler är emellertid – jfr t ex VA-lagen och förslaget i väg- och gatukostnadsutredningen – så lösliga att exploateringskostnaderna kan utjämnas över hela kommunen. Exploateringsaffären blir med andra ord praktiskt taget omöjlig att analysera. Lagstiftningens innehållslöshet gör att den inte erbjuder nämnvärt skydd. Det finns därför anledning överväga en ordning där exploateringskostnaderna specificeras bättre.

Huvudlinjen i en sådan ordning kunde då vara att arbeta med en projektredovisning av exploateringskostnaderna områdesvis, så att verkliga kostnader lades till grund för belastningarna i fråga om stadsplanekostnader. Samtidigt utgör byggnadsrätten sannolikt en måttstock som genomgående kunde läggas till grund för "båtnaden" dvs den debiteringslängd som samhället bör kunna utnyttja. På så sätt preciseras både kostnadernas storlek och grunderna för deras debitering, vilket är nödvändigt om en kostnads kontroll skall kunna etableras.

En bättre redovisningsmetod skulle också underlätta för VA-nämnden att agera som prövningsinstans i tvister om debitering av exploateringskostnader.

5. Plangenomförande genom fastighets-samverkan – utgångspunkter

5.1 Det rådighetsreglerande inslaget

Stadsbyggnadsrättens inriktning har analyserats i tidigare avsnitt. Härav framgår hur rådighetsregleringen inom stadsbyggnadsrätten i princip stannat vid att beskriva vad som är tillåtet från byggnadssynpunkt inom planreglerade fastighetskomplex.¹ Motsatsvis betyder planföreskrifterna, att andra byggnadsåtgärder än planen förutser är förbjudna (planstridiga). Den i planen angivna ordningen förblir emellertid fakultativ, sakägarna behöver inte genomföra bebyggelsen, t ex utnyttja sin byggnadsrätt. Från genomförandesynpunkt utgör ny planreglering över äldre bebyggelse som tidigare sagts i princip ett anpassnings/uppskovssystem, där främst förbudsmekanismerna – att äldre bebyggelse blir planstridig – fungerar som ett påtryckningsmedel.² Att rådighetsregleringen på detta sätt är fakultativ – frivillig att utföra – betyder därför, som också framgått tidigare, att man inte kan förvänta sig ett samlat plangenomförande i tiden, vad som ibland benämns ”positiv planering”.

Annorlunda uttryckt skulle det rådighetsreglerande inslaget kunna sägas vara begränsat från genomförandesynpunkt. Det är inte rådighetsomdanande, så att det fullbordar en rättslig förändring – detta till skillnad från exempelvis skiftesrätten, som förut beskrivits. Såväl skiftesrätten som nutida fastighetsreglering enligt FBL åsyftar däremot att genomföra och avsluta en förändring rättsligt sett.³ Här har med andra ord rådighetsregleringen också en omdanande effekt.

Aven annan rådighetsreglerande lagstiftning på fastighetsområdet har rådighetsomdanande effekt, t ex anläggningslagen och expropriationsreglerna. Här utnyttjas tvångsrätt för att säkerställa en förändring. Men användningen av denna tvångsrätt i förändringssyfte är fakultativ, t ex om en kommun vill utnyttja sin tvångsrätt eller ej. Det beror på likartat sätt inom vattenbyggnadsrätten på att majoritetsvitsord utnyttjas för att tvångsrätt som medges skall komma till användning i syfte att genomföra rättsligt medgivna förändringar.⁴

Hur ett tidsmässigt samlat plangenomförande skall kunna framkallas framstår som en av de mest centrala frågorna för PBL-utredningen. Som nyss skildrats betyder förslaget i denna del bl a, att nya genomförandeinstrument läggs fram, däribland främst principen om genomförandetid och reglerna om exploateringssamverkan.⁵ Långa förbudstider som påtryckningsmedel för stadsomvandling till ändrade planförhållanden enligt traditionerna inom stadsbyggnadsrätten hittills har visat sig ineffektiva och problemfyllda. Det torde inte vara för mycket sagt att dessa metoder helt

enkelt inte klarar uppgiften att framkalla ett samlat plangenomförande. Detta har också ingående diskuterats i tidigare avsnitt och som resultat har följande metoder kunnat urskiljas som sannolikt praktiskt bäst anpassade för olika planeringsituationer (jfr angående metoder för plangenomförande), nämligen:⁶

Offentlig markförsörjning	Nybebyggelse/plangenumförande på större samlade råmarksinnehav
Fastighetssamverkan	Omvandling av bebyggelse enligt ändrad plan
Marknadsoperationer ev understödda med föreläggande (jfr saneringslagen) eller expropriation	Successiv stadsförnyelse/ombyggnad enligt i huvudsak oförändrad plan

Sett i ett längre perspektiv har utvecklingen numera ställt andra krav på stadsbyggnadsrätten, då det gäller att tillgodose samordningsbehov. Bebyggelse uppförs numera i stor utsträckning områdesvis eller i grupp enligt tidsmässigt samordnade program. Förändringarna behöver då kunna verkställas för att tillgodose behovet av ett samlat byggande. Detta ställer särskilda anspråk på ett *effektivitetskrav* i plangenumförandet, om önskade förändringar skall kunna genomföras.

En närmast självfallen utgångspunkt synes vidare vara, att av samhället antagna planer är avsedda att genomföras – annars blir det inte särskilt meningsfullt att besluta om en offentlig rådighetsreglering. Är avsikten ej att en omvandling av bebyggelse skall äga rum, finns det knappast något förnuftigt syfte att framlägga någon ny plan. Detta kan synas banalt nog att framhålla, men i ljuset av de långvariga planhinder som äldre stadsplaner och provisoriska förbud i avvaktan på pågående planarbete betytt, förtjänar detta ändå konstateras. Att äldre planer av detta slag dömts ut som "omoderna", passerade av utvecklingen etc, torde i stora stycken vara en efterhandskonstruktion. De var sannolikt så väl förberedda och förutseende från allmän och enskild synpunkt som var möjligt vid den tidpunkt de beslutades. Det är med andra ord inte så, att planerna varit för dåliga eller illa genomtänkta för att förverkligas, utan utvecklingen har framför allt visat, att tillräckligt utvecklade metoder saknats att *genomföra den av samhället önskade rådighetsförändringen*.

Att inte heller expropriation – t ex zonexpropriation – som tidigt funnits inom stadsbyggnadsrätten kunnat bemästra dessa problem torde som förut framgått⁷ bero av flera orsaker: Ekonomiska åtaganden för samhället/kommunen, med konfliktskapande element både vid nyplanering (olika fördelning av byggnadsrätt mm) och expropriation (sakägarnas medverkan utsluts) och antalet berörda sakägare. Betraktas dessa olika symptom sammantagna torde en förnuftig diagnos i fråga om metodval bli att söka begränsa de konfliktskapande elementen så långt möjligt, så att en samverkan blir möjlig att förverkliga en samlad rådighetsomdaning. Historiskt har som framgått metoder för fastighetssamverkan därvid visat

sig vara ett effektivt instrument (jfr skildringen av skiftesrätten och vattenbyggnadsrätten i det föregående).⁸

Med utgångspunkt från dessa erfarenheter skulle med andra ord en samlad rådighetsomdaning enligt detaljplan med sådana metoder förefalla logisk och ändamålsenlig, särskilt för att framkalla mer omfattande förändringar inom äldre bebyggelse till en ny plan. Sådana metoder skulle då utvecklas till förhoppningsvis effektivare alternativ till långvariga byggnadsrestriktioner eller expropriation. Traditionen inom fastighetssamverkan erbjuder bl a som framgått den i sammanhanget sannolikt väsentliga förutsättningen att erbjuda likvärdiga villkor⁹ deltagarna emellan vid rådighetsomdaning. Detta bör vara särskilt ägnat underlätta en jämförelsevis stor anslutning och medverkan till förändringen från sakägarhåll. Vidare finns med utgångspunkt från tidigare traditioner inom fastighetssamverkan också särskilda möjligheter till hänsynstagande mot parter, som inte vill underkasta sig tänkbara olägenheter med en förändring genom principen om s k båtnadsavsägelse.¹⁰ Detta innebär att samverkan i princip kan begränsas till parter som frivilligt ger sitt stöd till förändringen.

Enligt det tidigare skildrade förslaget från PBL-utredningen har exploateringsamverkan i detta förslag knutits an till anläggningslagens regler, som bl a innehåller bestämmelser om s k opinionsvillkor,¹¹ dvs en form av majoritetsvitsord. Inom samhällsplanering/stadsbyggnadsrätt betonas i dag mycket starkt behovet av samråd med berörda sakägare. Här tillgodoses samma synpunkter, som åsyftas med opinionsvillkoret.

Strävan efter samförstånd om förändringar tilltar dessutom sannolikt, om metoderna för plangenomförande reformeras så, att samhället/kommun får ökad nytta av att ta tillvara intresse för samverkan med sakägare för att genomföra planändring. Fastighetssamverkan som sådan stimulerar därför sannolikt ytterligare till kontakter om planutformning och förändringar, eftersom överläggningarna blir mer meningsfulla. Kommunen får ett egenintresse att stimulera frivilligt inträde. Det kan därför närmast te sig som en dubblering att därutöver föreskriva ett opinionsvillkor för denna typ av genomförandemetod. Från samhällets synpunkt underlättas dessutom ett genomförande med varje form av frivillig anslutning – även en minoritetsanslutning bidrar med andra ord till att underlätta.

Som nyss framhållits framläggs vidare detaljplan med det uttalade syftet från samhället att den skall förverkligas. Det gäller med andra ord en offentlig rådighetsreglering där förändringen inte bygger på enskilt vitsord – t ex majoritetsvitsord. Även detta talar emot att opinionsvillkor skall ställas, när detaljplanering beslutats. För detta synsätt talar även, att redan planbeslutet lämnar det utrymme för intresseavvägning och hänsynstagande till sakägarintressen, som opinionsvillkoret syftar till. Missnöjda sakägare har t ex redan haft möjlighet att söka hindra eller jämka förändringen genom besvärstalan mot planbeslutet. Opinionsvillkor skulle på den punkten betyda en dubblering av rättsligt inflytande för sakägarintressen som motsätter sig förverkligande av den plan, som redan fastställts för genomförande av behöriga samhällsorgan. Häri ligger en uppenbar inadvertens.

I PBL-förslaget anknyter man vidare till det traditionella båtnadskravet vid fastighetssamverkan. Det torde också i hög grad ligga i planförfattarens

intresse att framlägga sådana planer som ger utsikt att erhålla medverkan. Så långt sammanfaller båtnadskrav med rimliga planintentioner. Men här finns ett ibland betydande osäkerhetsmoment om utfallet av ett plangenumförande, i varje fall kan saken uppfattas så av vissa berörda sakägare. Hänsynstagande till detta sker emellertid som framhållits mest konsekvent genom principen om båtnadsavsägelse.

Även PBL-förslaget utgår ifrån att parter som ej vill medverka, skall inlösas till ett fastighetsvärde som bortser från planens eventuella negativa effekter.¹² Häri ligger en garanti för parter, som ej väntar sig någon fördel av ett plangenumförande. Därmed torde i varje fall ett båtnadskrav knappast fylla någon funktion från skyddssynpunkt då det gäller användning av fastighetssamverkan som metod för plangenumförande.

Som nyss sagts betyder vidare planmyndigheternas överväganden som regel också ett hänsynstagande till planekonomin, dvs samma synpunkter som ligger bakom båtnadskravet. Detta är med andra ord i princip tillgodosett med den officialprövning som skall ske i planärendet. I PBL-utredningen betonas f ö också att sådana planekonomiska utredningar skall företas. Därmed synes båtnadskravet komma att sakna självständig betydelse från intresseavvägningssynpunkt. Det bör därför kunna undvaras i detta sammanhang.

Fastighetssamverkan skulle med detta synsätt kunna användas som plangenumförandemetod utan särskild ytterligare intresseavvägning vare sig i form av opinionsvillkor eller båtnadsvillkor.

5.2 Likabehandlingsprincip/ tillämpningsområde

Som nyss framhållits torde ett väsentligt bidrag till lösning av plangenumförandets problem kunna hämtas från traditionerna vid fastighetssamverkan att genomföra rådighetsomdaningen under iakttagande av en likabehandlingsprincip. En viktig förutsättning för att kunna uppnå mer allmän anslutning till omvandlingen torde nämligen vara, att de konfliktskapande elementen framför allt i fråga om tilldelning av byggnadsrätt, vilka följer av olika plandispositioner sakägarna emellan, kan upplösas. Här har likabehandlingsprincipen en klar mission att fylla – sakägarna emellan kan då uppnås en värdeutjämning.

Genom fastighetssamverkan vid plangenumförande skulle av planregleringen berörda fastighetskomplex således tillförsäkras likvärdigt utbyte i planregleringen. I förhållande till fastigheternas uppskattningsinnehåll skulle med andra ord ske en tilldelning på likvärdigt sätt av byggnadsrätt/fastighetsvärden för byggnadsändamål efter i princip likartade grunder som på sin tid förekom inom skiftesrätten.¹ Det skulle bl a innebära, att tilldelningen av fastigheter enligt plan rättades efter de förutvarande "stamfastigheternas" anspråk på proportionellt likvärdig tilldelning av fastighetsvärden för byggnadsändamål, beräknade främst med ledning av deras byggnadsrätt, läge, markbeskaffenhet och likartade fördelar, bl a även skillnader i tomtstorlek kan behöva beaktas.

På likartat sätt skulle även betalning av gemensamma utbyggnadskost-

nader, som påverkar utbytet av plangenomförandet, komma att delas på ett likvärdigt sätt enligt de gängse principerna för fastighetssamverkan.

Då det gäller tillämpningsområdet finns som förut belysts mycket påtagliga praktiska behov att nå nya metoder för ett effektivt plangenomförande. Redan detta talar för att en reform inom planområdet på detta fält bör få en reguljär tillämpning. Till detta kommer betydande rättspolitiska skäl. Introduceras likabehandlingsprinciper i byggnadsrätten vid plangenomförande, torde detta vara en avsevärd landvinning. Anspråk på likabehandling enligt civillag har normalt generell räckvidd, och sakägare som underkastas planreglering på olika platser i landet, bör i så fall inte behandlas olika. Inom byggnadsrätten skulle med andra ord skapas en ordning jämförbar med vad som gäller inom fastighetsväsende/jorddelning, då det gäller omreglering av fastighetstillgångar. Att iaktta grunderna i lagstiftningen från likabehandlingssynpunkt skulle med andra ord bli en officialprövningsfråga. För ett sådant synsätt talar även tredjemansintressen – t ex från kreditgivare och andra, vilka är beroende av en någorlunda enhetlig ordning rättsligt sett för omregleringar av fastighetsvärden. Från praktisk synpunkt synes vidare som tidigare konstaterats fördelarna att kunna upplösa konfliktskapande element för att nå ett effektivt plangenomförande väga tungt. Flera faktorer talar därför till förmån för att låta fastighetssamverkan bli en generellt tillämplig plangenomförandemetod, vilken tillämpas ex officio, när olika sakägare med fastighetsinnehav av nämnvärd betydelse finns i ett planområde.

PBL-förslaget innebär på denna punkt en fakultativ ordning. Fastighetssamverkan framstår som en metod för ett plangenomförande att tillämpas efter kommunal prövning från fall till fall. Bl a av detta skäl inleds förfarandet med ett särskilt beslut i förväg – s k markförordnande – som tidigare sagts.² Detta har bl a till uppgift klargöra för sakägarna, att kommunens avsikt är att tillämpa likabehandling och värdeutjämning, då ett område planläggs. Metoden förutsätter vidare som framgått att sakägarna ansluter sig till tanken vid en prövning av opinionsvillkor enligt AL.

I övrigt skulle planer ha kvar de konfliktskapande element, som uppstår när fastighetskomplex tillhörande flera ägare planläggs för skilda ändamål, särskilt i fråga om tilldelning av byggnadsrätt. Det synes innebära, att man från civilrättslig synpunkt arbetar med två olika metoder samtidigt, vilka ger olika resultat från värdesynpunkt.

Redan detta förefaller vara en olägenhet som gör det rimligt pröva, om inte enskild medverkan vid plangenomförande skall ske på civilrättsligt likartat sätt, där en kommun väljer att utnyttja enskilda marktillgångar i samhällsplaneringen. För ett sådant synsätt talar också, att kommunernas handlingsfrihet i fråga om plandispositioner då alltid kan ske helt fritt från problemet att planskador och dylika nackdelar belastar vissa sakägare vid planläggning så, att utformningen måste jämkas som en form av hänsynstagande. Med fastighetssamverkan elimineras nämligen definitionsmässigt sådana olikheter, när det äldre fastighetsbeståndet omregleras till nya enheter enligt planen under iakttagande av likabehandling från värdesynpunkt.

Metoden fastighetssamverkan ger med andra ord kommunen samma

obundenhet att behandla marktillgångar vid planläggning, som eljest bara kan nås med kommunal markanskaffning – dvs offentlig markförsörjning som plangenomförandemetod. Också samhällets intresse av en rationell planering gynnas med andra ord av att fastighetssamverkan blir ett reguljärt instrument.

Det blir på så sätt närmast en pragmatisk fråga för kommunen, om ett plangenomförande bekvämast sker på det ena eller andra sättet med tillgängliga genomförandemetoder: Antingen offentlig markförsörjning eller fastighetssamverkan, eller när befintlig bebyggelse ej ändras nämnvärt med plan, ett utnyttjande av traditionella marknadsoperationer som förut sagts.³

Det finns då också skäl att anlägga samma synsätt på tex statlig långivning som PBL-utredningen gjort.⁴ Den statliga långivningen som en form av ekonomisk planering för stadsbyggandet bör kunna följa samma mönster som den fysiska planeringen, dvs i princip bero på kommunala avgöranden. Bestämmer kommunen att plangenomförande skall ske i samverkan mellan kommunen och enskilda genom fastighetssamverkan i den fysiska planeringen, bör detta följaktligen också kunna respekteras av statliga organ. Detta skulle leda till att statlig långivning utgår, när en kommun beslutar om detaljplan utan föregående expropriation/kommunal markanskaffning.

Slutresultatet av dessa överväganden skulle således bli, att fastighetssamverkan bör kunna tillämpas som en plangenomförandemetod ex lege, när kommunen antar detaljplan för ett område, där ägovidd av någon betydelse tillhör flera. Behandlingen av sakägarnas anspråk skulle därmed genomgående ske efter enhetliga principer på ett sätt som kan jämföras med synsättet i FBL.

I PBL-förslaget har exploateringssamverkan ytterligare försetts med den begränsningen, att metoden skulle kräva vissa markpolitiska förutsättningar jämförbara med grunderna för tätbebyggelseexpropriation. Också i denna del finns det anledning vidga tillämpningsområdet. Vid expropriation erfordras en särskild administrativ prövning, om tillräckliga skäl finns för tvångsrätt från intresseavvägningssynpunkt. Detta förklaras i tätbebyggelsefallen bl a av att aktualitetskravet mellan planläggning och markanskaffning som framgått i tidigare avsnitt inte är särskilt starkt.⁵ Det kan med andra ord bl a finnas skäl ifrågasätta behovet av inlösen genom en intresseavvägning.

Då planfastställelse skett är det som tidigare sagts helt klart, att samhällets avsikt till förändring är definitiv. Bl a därför finns redan i gällande rätt regler om tvångsrätt ex lege för kommun till allmän platsmark m m.⁶ När omvandlingen har stöd i fastställd plan finns med andra ord inte behov av ytterligare intresseavvägning i samma fråga. Den intresseavvägning som den administrativa prövningen vid expropriation skall tillgodose har nämligen då redan utförts i planärendet, där sakägarna bl a genom erinringar och planbesvär kunnat få behovet av förändringen prövat från intresseavvägningssynpunkt. Fastighetssamverkan som utflöde av en tillämpning ex officio av kommunala planbeslut behöver av dessa skäl inte underkastas en förnyad intresseavvägning som vid expropriation. Därför torde en särskild markpolitisk prövning framstå som överflödig. Det kan

tilläggas, att samma synsätt återfinns i annan likartad lagstiftning, t ex vattenbyggnadsrätten, anläggningslagen m fl regelkomplex som tillämpar fastighetssamverkan – jfr skildringen i tidigare avsnitt om bl a vattenbyggnadsrätten m m.⁷

5.3 Metod

5.3:1 Allmänna utgångspunkter

Enligt föregående diskussion ter det sig rationellt använda fastighetssamverkan som en reguljär metod för plangenomförande, när ägovid av någon betydelse tillhör flera inom ett planområde som nybebyggs eller där bebyggelse skall förändras enligt plan. Fastighetssamverkan skulle därmed således ex officio inträffa som ett utflöde av detaljplanebeslut/planfastställelse. Detta kan tänkas ske så, att fastighetsbildningsmyndigheten på anmälan av planmyndigheten verkställer en fastighetsreglering för genomförande av planen enligt de grunder framför allt i fråga om likabehandling, som förut diskuterats för denna form av fastighetssamverkan.¹

I princip skulle således äldre bestående fastigheter inom planområdet omvandlas och utgöra grund för ingångsvärden/andelstal. Med utgångspunkt från dessa anspråk skulle sakägarna erhålla tilldelning av nya fastigheter enligt planen med fastighetsvärden för byggnadsändamål i proportion till sitt innehav av ingångsvärde/andelstal.

5.3:2 Beräkning av ingångsvärde/andelstal

Med förebild i andra former av fastighetssamverkan – jfr framställningen i tidigare avsnitt² – skulle en gemensam delaktighetsnorm läggas till grund för omvandlingen. Denna erhålls genom användning av *intern värdereferens* för beräkning av ingångsvärde/andelstal på sätt som kan sägas vara karaktäristiskt för rättsliga traditioner inom fastighetssamverkan.

Fastighet som skall omregleras enligt planen erhåller med andra ord ett uppskattningsinnehåll, som bestäms med en för ändamålet lämpad graderingsmetod. Detta uppskattningsinnehåll syftar till att återge "stamfastigheternas" relativa värde före planregleringen, dvs i princip en uppskattning av bestående förhållanden – pågående markanvändning.

Med tanke på att avsikten med plangenomförandet är att uppnå ett samordnat bebyggande, torde en gemensam utgångspunkt för beräkningen av andelstal/ingångsvärden lämpligen vara fastigheternas relativa användbarhet för byggnadsändamål. I första hand torde därför – liksom PBL-utredningen avsett³ – byggbar areal bli en viktig faktor för bedömningen. Men hänsyn bör också kunna tas till "stamfastigheternas" läge och markbeskaffenhet och dylika faktorer. För att skapa rättvisa mellan förut bebyggda och obebyggda fastigheter inom ett område torde tidigare byggnadsrätt regelmässigt kräva beaktande som en särskild tillgångspost.^{3.a} Behandlingen av byggnader/byggnadsrätt blir genomgående en central fråga både vid beräkning av andelstal och senare vid tilldelning av nya fastigheter enligt plan, som strax kommer att beröras.

Då det gäller bestämning av ingångsvärden skulle synsättet närmast bli, att byggnadsrätten tillgodoräknas som ett anspråk vid senare tilldelning av byggnadsfastigheter, medan byggnadernas olika värde beaktas vid en likvidavräkning deltagarna emellan, ifall plangenomförandet kräver en avveckling. Som senare skall beröras i avsnittet om kostnadsfördelning, blir sådana ersättningar av bl a detta skäl att behandla som gemensamma exploateringskostnader.

5.3:3 Grunder för tilldelning av byggnadsfastigheter

Uppskattningsvärden på de fastigheter som enligt planen finns tillgängliga för tilldelning kan erhållas med i princip likartade metoder, dvs en intern värderreferens, där de nya fastigheternas relativa användbarhet för byggnadsändamål värderas. Som tidigare sagts blir sakägarna i princip berättigade att erhålla tilldelning av nya fastigheter för byggnadsändamål på kvartersmark enligt planen i den utsträckning, som svarar mot deras andelstal⁴. Uppskattningsvärdet på tilldelade fastigheter bestäms då i första hand på grundval av deras relativa värde som byggnadsfastigheter enligt den detaljplan, som skall genomföras.

Den dominerande faktorn från båtnads/värdesynpunkt torde då som regel komma att bli omfattningen av den bebyggelse – byggnadsrätt – som tillkommer respektive fastigheter enligt plan. Också läge, markbeskaffenhet och dylika omständigheter torde få beaktas bland faktorer, som normalt bestämmer fastigheternas värde för byggnadsändamål.

Att interna värderreferenser på nu rekommenderat sätt kan utnyttjas genomgående vid värderingsoperationerna – både för beräkning av andelstal och som grund för fastighetstilldelning – innebär en förenkling i förhållande till PBL-förslaget. Enligt detta synes man nämligen i princip förutsätta en marknadsvärdering av samma slag som vid expropriation både för att bestämma ingångsvärden/andelstal före plan och för bestämmande av värdet på byggbara fastigheter som tilldelas sakägarna vid exploaterings-samverkan.⁵ Sannolikt ligger det en avsevärd teknisk fördel i att som vid traditionerna för fastighetssamverkan använda sig av interna värderreferenser. Som påpekats i tidigare sammanhang erbjuder dylika värderingsmetoder goda möjligheter att bemästra värderingsoperationer i stor skala med schablonmetoder.⁶ Att sådana kan utnyttjas utan nämnvärda vanskligheter för utfallet sett ur sakägarsynpunkt, beror på att eventuella osäkerhetsmarginaler och felkällor blir av tämligen underordnad betydelse när de ingår i ett internt referenssystem, som medför att samtliga parter underkastas i princip samma förutsättningar: Sakägarna vare sig gynnas eller missgynnas av att några mindre ofullkomligheter kan uppkomma i de gemensamma bedömningskriterier för värderingen, som appliceras på det reglerade fastighetsbeståndet.

Begagnas i stället marknadsvärdering – dvs extern värderreferens som vid expropriation – såsom PBL-förslaget synes förutsätta, kan värderingsoperationerna – som då förutsätter en individuell värdebestämning från marknadssynpunkt av både ingångsvärden och tilldelade fastighetsvärden – tendera att bli betydligt mer komplicerade och omfattande.

5.3:4 Expropriationsersättning/likvidvärdering

Som tidigare sagts kan medverkan i plangenomförande betyda osäkerhetsmoment eller ekonomiska engagemang för sakägare som medför, att fastighetssamverkan i detta fall måste ske under hänsynstagande till sådana sakägarintressen. En dylik flexibilitet – utrymme för frivilligt utträde – har som förut beskrivits funnit en erkänd form inom fastighets-samverkan genom principen om båtnadsavsägelse i t ex dikningsrätten, jfr även angående nettokraft och ersättning med pengar inom vattenbyggnads-rätten.⁷

PBL-förslaget utgår också från denna princip i det man föreslår, att fastighet som behövs för plangenomförande vid exploateringssamverkan får inlösas av övriga, om ägaren ej vill ansluta sig.⁸ Fastigheten inlöses då med expropriationsersättning för fastighetens värde med bortseende från planen, dvs ersättning lämnas för pågående markanvändning, som inte innefattar de utbyggnadsmöjligheter sakägaren avstår ifrån genom sin avsägelse.

En sådan expropriationsvärdering för inlösen av sakägare ter sig erforderlig. Schablonmetoder bör nämligen inte begagnas, när sakägare utträder ur den värdegemenskap, som skapas med interna värderreferenser/graderingsmetoder för parter som ansluter sig till ett gemensamt plange-nomförande. Här gäller det i stället som vid expropriation att lämna sakägaren en sådan ersättning, att han t ex kan återanskaffa ett annat likvärdigt objekt på marknaden, dvs en extern värderreferens är då en lämpligare värderingsmetod.⁹

Med principen om båtnadsavsägelse och rätt till inlösen genom expropria-tionsersättning skapas vidare som tidigare konstaterats en garanti mot negativa värdeeffekter till följd av en plan, vars genomförande inte med säkerhet medför båtnad för någon viss sakägare.¹⁰ Rätten att få ersättning för pågående markanvändning med bortseende från framlagd plan vid expropriationsvärderingen betyder i sådana fall en garanti mot eventuell planskada.

Som tidigare antytts finns också ett behov av andra likvidvärderingar, där expropriationsvärdering bör ske. Det kanske viktigaste fallet gäller bygg-nader, som måste rivras av planskäl. Själva byggnadsrätten kan då som förut påpekats bevaras¹¹ som ett anspråk som inryms i fastighetens ingångsvärde/andelstal. Gottgörelse lämnas då vid fastighetstilldelningen med ett motsvarande investeringsutrymme i ny byggnadsrätt. Men byggnader, som måste avvecklas kan inte med samma relativa jämbördighet ersättas med ett bevarat investeringsutrymme. Byggnadernas standard, ålder och kvali-tet varierar vanligtvis så, att schablonmetoder blir olämpliga. Också i detta fall behövs därför komplettering med expropriationsvärdering, vilket också PBL-utredningen avsett.¹²

Att hänsynstagande på förslaget sätt sker till ett tidigare innehav av byggnadsrätt bör i praktiken bidra till att minska behovet att inlösa byggnader, bl a vid förtätning. När sakägarna i princip tillgodoräknas förutvarande byggnadsrätt, kan äldre hus ingå i en ny plan och tilldelas ägaren. Alternativt kan tomtedel med byggnad också tänkas undantagen från plan. Även planekonomiska skäl torde här sammanfalla med sakägar-intresset – det finns ett gemensamt incitament att begränsa inlösenkost-

nader som belastar exploateringskalkylen.

Likvidvärdering med tillämpning av expropriationsregler behövs också för andra specifika fastighetstillgångar än byggnader, som kan finnas på vissa fastigheter, t ex växande skog, planteringar och dylikt. Sådana substansskillnader inom fastighetsbeståndet torde på samma sätt som vid annan fastighetsreglering enligt FBL behöva beaktas genom särskilda likvider. Också enligt PBL-förslaget föreslås särskild ersättning för detta,¹³ som bestäms enligt expropriationsregler. På så sätt blir berörda fastigheter "nollställda" från värdesynpunkt inför fastighetsregleringen, då det gäller substansskillnader, som inte lämpligen kan fångas upp med graderingsmetoder och ny fastighetstilldelning.

Det föreslagna systemet är i princip uppbyggt som en art av fastighetsreglering. Vid traditionell fastighetsreglering ersätts inte personlig skada parterna emellan, bl a därför att man anser att samtliga har ett tillräckligt utbyte i form av fördelar.^{13a} Den gängse fastighetsregleringen skall över huvud taget inte komma till stånd om det mera allmänt uppstår nackdelar för deltagande parter.

Detta sammanhänger också med att den traditionella fastighetsregleringen inte har till syfte någon ändrad fastighetsanvändning.^{13b} Vid exploateringssamverkan däremot sker en funktionsomvandling, som leder till ändrade förhållanden. Vid en sådan förändring kan försämringar inträffa, som hänger samman med den pågående fastighetsanvändningen, men som ligger utanför det egentliga fastighetsinnehållet – t ex omställningar i en rörelse som måste flytta. Detta betecknas i expropriationsrätten som "annan skada".^{13c} Denna skadetyper behöver också beaktas i exploateringssamverkan.

Med bebyggelseplaneringen uppstår visserligen genomsnittligt fördelar för samtliga parter. Därmed är å andra sidan inte sagt, att man kan bortse från sk annan personlig skada, dvs särskilda kostnader i form av flyttningersättning, goodwillvärden för rörelse m m. Visserligen är samtliga deltagare i plangenomförandet fastighetsintressenter, men deras fördelar av genomförandet blir ju olika stora om betydande nackdelar lämnas oersatta enbart för vissa parter. Detta talar onekligen för att man, med tanke på användningsområdet, bör se annorlunda på dessa ersättningsfrågor vid samexploatering än vid traditionell fastighetsreglering. Det är helt enkelt ett mera komplicerat mönster för genomförandet med ibland stora värden av annat slag än traditionellt fastighetsinnehav som står på spel, åtminstone för vissa parter.

Ett särskilt beaktansvärt skäl för att reglera sk personlig skada också deltagande fastighetsintressenter emellan är, att man skulle uppmuntra till omedgörlighet i frivilliga uppgörelser om man valde ett annat synsätt. Drabbas en viss intressent av en betydande omställningskostnad, minskar självfallet hans intresse till frivillig uppgörelse, om han bara kunde få ersättning för dessa kostnader i samband med expropriation – dvs om han inte frivilligt gjorde upp.^{13d} Vid expropriation ersätts som framgått traditionellt denna typ av skador, som alltså ingår i ersättningsinnehållet, när man begagnar traditionella markpolitiska medel. Också detta talar för att ersättningskategorin bör beaktas.

Samtidigt finns å andra sidan sannolikt stora möjligheter att nedbringa

volymen av företagsskador väsentligt vid exploateringssamverkan. Fastigheter med speciellt användningssätt kan t ex garanteras ett bibehållande av särskilda värden, t ex lokalyta, så långt detta är möjligt, som ett led i fastighetsregleringsförfarandet. Detta är ägnat att minska företagsskador vid plangenomförande.

Ersättningskategorin personlig skada ligger mycket nära flyttningserättningar m m som uppkommer vid evakuering av lokalhyresgäster m fl. Det har alltså att göra med en förändring, där omdisponeringarna för vissa sakägare motiveras av övrigas genomförandeintresse. Detta talar för att ersättningsbeloppen skall betraktas som en gemensam utbyggnadskostnad.

Vad vi här diskuterar är hela tiden rörelseskador etc som uppstår för fastighetsägare inom området. Då det gäller rörelser för lokalhyresgäster kommer motsvarande ersättningar att ges enligt hyreslagens regler – jfr 6.2:2:9.

5.3:5 Anläggningsamfällighet/plansamfällighet

Enligt PBL-förslaget anknyts exploateringssamverkan som tidigare framgått till Anläggningslagen, och en särskild samfällighetsförvaltning bildas.¹⁴ Ett skäl för en sådan administrativ överbyggnad för plangenomförandet kan vara att tillgodose sådana planeringsfall – t ex fritidsbebyggelse – där kommunen ej vill ta direkt ekonomiskt ansvar för plangenomförandet. Ett annat skäl kan antas vara önskan att med stöd av AL sörja för kostnadsbidrag från fastigheter, som kvarstår oförändrade, men har nytta av nya stadsplaneanläggningar. Detta kan som nyss beskrivits också tillgodoses med andra plankostnadsregler.

Ett tredje motiv – och kanske det väsentligaste – har varit att tillskapa erforderlig rättvisa, när planen ger begränsade möjligheter tillgodose anspråk på fastighetstilldelning, därför att flera fastigheter förvandlas till relativt få, t ex med mer koncentrerad bebyggelse. I sådana fall skulle all båtnad tillfalla ett begränsat antal stora delägare, om minoritetsgrupper inlöstes med expropriation utan hänsynstagande till plan. En sådan "tvungen" båtnadsavsägelse skulle skapa element av olikabehandling som elimineras om samfälligheten genomför utbyggnaden för gemensam räkning efter inlösen av samtliga fastigheter, som behövs för plangenomförandet.

En fastighetssamverkan för plangenomförande kan emellertid tänkas ske i mera direkt överensstämmelse med fastighetsregleringsmetoder utan en särskild associationsbildning enligt AL för ändamålet. För en sådan lösning talar bl a kanske onödiga komplikationer med en särskild samfällighetsförvaltning. Vidare synes AL i princip syfta till bildning av fastighetskomplement, som förvaltas gemensamt för framtiden av redan bestående fastigheter.¹⁵ Vid plangenomförande skulle AL med andra ord vidgas till ett egentligen artfrämmande tillämpningsområde, eftersom det då gäller en tillfällig operation för nybildning av fastighetsbestånd, och associationsbildningen har då heller inga varaktiga förvaltningsuppgifter för framtiden utan upplöses, när omvandlingen/plangemförandet avslutats.¹⁶

Mycket talar därför för att samfällighetsbildning knappast behöver ses som ett obligatorium vid ett plangenomförande, som grundas på fastighets-samverkan. Däremot kan det finnas behov att kunna arbeta med sådana metoder i vissa fall, dvs fakultativt. Ett sådant fall är situationer, där kommunen vill undvika ett direkt ekonomiskt engagemang för plangenomförande som tidigare sagts, t ex för fritidsbebyggelse. Men vissa skäl talar för att ett sådant genomförandeorgan betraktas som en plananknuten associationsbildning, förslagsvis kallad plansamfällighet, eftersom arbetsuppgifterna som nyss sagts skiljer sig avsevärt från reguljära anläggnings-samfälligheter enligt AL.

Ett ytterligare fall för fakultativ samfällighetsbildning finns, när utrym-met för fastighetstilldelning är begränsat i ny plan – omvandlingen innebär att många fastigheter omvandlas till få, som tidigare sagts. Att en sådan formell möjlighet till värdeutjämning/likabehandling finns, betyder visser-ligen åtskilliga likheter med en formlig expropriation, eftersom samtliga fastigheter i princip blir inlösta. Men det ger samhället fortfarande möjlighet att utverka medverkan från utbyggnadsvilliga parter, som svarar för kompen-sation till övriga. I praktiken torde nämligen redan existensen av en sådan samverkansform ofta leda till att parterna väljer en frivillig samverkansform, som tillgodoser samma syfte, t ex bolags- eller förenings-bildning, som framträder som gemensam byggherre för området – jfr här tänkbara paralleller till utvecklingen inom vattenbyggnadsrätten.¹⁷

Parallellen med vattenbyggnadsrätten skulle rättstekniskt sett antag-ligen också kunna vidgas, så att parter som har otillräckliga anspråk för att få tilldelning med självständigt byggbara objekt, ändå bereds möjlighet att dra nytta av den bebyggelse, som uppförs – jfr angående brutto/nettokraft inom vattenbyggnadsrätten. Detta diskuteras ytterligare i följande avsnitt.

5.3:6 Utrymme för fastighetsbildning enligt plan

Som nyss framgått uppkommer ett spänningsförhållande – något av en målkonflikt – mellan synsätt vid fastighetsreglering och dispositionsbehov vid planläggning, om planen omvandlar många fastigheter till några få självständigt byggbara objekt, t ex genom koncentration av bebyggelsen. Medan idealet vid fastighetsreglering kan sägas vara att så långt möjligt tillgodose anspråk på ny fastighetstilldelning, begränsas däremot utrym-met för detta, när planintentioner framkallar en kanske stark begränsning av tilldelningsutrym-met.

Men också i sådana situationer torde former för fastighetssamverkan kunna utvecklas så, att målkonflikten kan begränsas avsevärt – jfr härtill i sammanhanget intressanta paralleller med vattenbyggnadsrätten, där endast en enda anläggning fanns tillgänglig för "fördelning", och där minoritetsintressen tillgodosågs med utbyte i form av brutto/nettokraft.¹⁸

Även om antalet byggbara objekt för tilldelning enligt plan är begränsat, kan det således tänkas en rättsteknisk utveckling av fastighetssamverkan, som begränsar behovet av inlösen mot ersättning för att uppnå plangenomförande, metoder som ger sakägarna möjlighet att i stället själva få utbyte av utbyggnaden.

Ett sådant praktikfall, som ligger nära till hands, är radhusbebyggelse, där huskroppen ensam får sägas vara ett enda byggbart objekt enligt planen, men där de olika radhustomterna är självständiga fastigheter. Dessa kan naturligen fungera som objekt för tilldelning. Att uppförandet av byggnaden måste ske gemensamt i en upphandling, kan bli föremål för samverkan, och sådan torde kunna anordnas inom ramen för ett förrättningsförfarande enligt FBL.¹⁹ Det finns med andra ord samverkansformer även vid sidan av AL, som skulle kunna appliceras.

Så snart en självständig fastighetsbildning åsyftas med planen, torde med andra ord fastighetsbildningsmetoder tämligen oförändrat kunna utnyttjas för att genomföra fastighetsomvandlingen. Naturligen kan vid en förrättning också arrondering ske av samarbetsvilliga grupper, som gemensamt eller enskilt åtar sig uppförande av radhusbebyggelse, t ex efter inbördes köp och byten.

Flerfamiljshus kan i förstone synas erbjuda större problem att utnyttja som fördelningsobjekt till flera. Skulle emellertid förutsättningar uppstå att inrätta sk ägarlägenheter²⁰ också i Sverige, finns samma möjlighet som inom radhusbebyggelse att genomföra en omvandling som resulterar i ny fastighetstilldelning.

På samma sätt som samfällighetsbildning enligt AL var avsedd som gemensam samverkansform i PBL-förslaget, skulle kanske andra associationsformer också kunna tänkas.

Eftersom avsikten egentligen vore att tillgodose anspråk på varaktig delaktighet i fastighetsutnyttjande för bebyggelse, finns då anledning att granska permanenta associationsformer. Närmast till hands ligger då bostadsrättsföreningen, där bostadsrätten visserligen har karaktär av lös egendom, men ändå ligger äganderätt nära i vissa stycken – i detta sammanhang är den permanenta karaktären på bostadsrättsupplåtelsen av särskilt intresse.²¹

Det skulle knappast innebära några större avsteg från kända traditioner – jfr vattenbyggnadsrätten – om bostadsrätt fick utnyttjas som alternativ till likvid i pengar som ett inslag i fastighetsreglering. I synnerhet borde invändningarna vara möjliga bemästra, om sakägarna själva fick välja ersättningsform.

I princip skulle en sådan metod innebära, att bostadsrätt fick ersätta penninglikvid, när byggbara objekt eller andra självständiga fastigheter – t ex radhustomter – inte fanns tillgängliga för fördelning enligt plan. Anspråk på tilldelning i bostadsrätt skulle därigenom sammanföras i bostadsrättsförening, som svarade för nyuppförande av flerfamiljshus, som föreningen tilldelas enligt planen. Dessa frågor skulle kunna inrymmas i fastighetsbildningsförrättningen, där förrättningsmannen eller god man verkade för en sådan samordning.

Som utgångspunkt för ersättningsregleringen torde då kunna gälla, att bostadsrättsföreningen garanterade sakägaren tillgång till bostadsrättslägenhet mot avräkning av ingångsvärdet, som skulle kompenseras. Bostadsrättslägenhetens produktionsvärde skulle härvid sannolikt kunna bestämmas till normalt godkända produktionskostnader vid statlig belåning eller dylikt. Garantier för bostadsrättsföreningens åtaganden kan i sin tur säkerställas hos riksorganisationer, AB Bostadsgaranti eller liknande

organ. Därmed torde sakägarnas skyddsintressen kunna bli i praktiken likvärdigt tillgodosedda som vid en fastighetstilldelning.

Då det här blir fråga om tilldelning i princip av lös egendom, måste emellertid inteckningshavares säkerhet också beaktas. Fastighet eller fastighetsdel som omvandlas till bostadsrätt bör emellertid kunna frigöras från inteckning genom nedsättning av pengar motsvarande fastighetsvärdet på samma sätt som normalt förekommer vid inlösen enligt FBL.²² Det innebär, att sakägaren får söka erhålla erforderligt kreditbelopp genom överenskommelse med byggherren eller på annat sätt för att fullgöra detta nedsättningskrav, alternativt inhämta godkännande från panthavare, som berörs att nedsättning ej behöver ske.

5.3:7 Effektivitetskrav i plangenomförande/utbyggnadsavtal

Som framgått i tidigare avsnitt om rättsliga traditioner vid fastighetssamverkan tillgodoser dessa högt ställda anspråk på effektivitet, eftersom metoden rättsligt sett syftar till att fullborda en rådighetsomdanning, något som kan gälla både fastighetsindelning (skiftesrätten) och gemensamma investeringar (jfr vattenbyggnadsrätten – jfr även det rådighetsreglerande inslaget tidigare).²³ Översatt på plangenomförande skulle dessa grundsatser kunna utnyttjas för att framkalla ett i tiden samlat genomförande av bebyggelse, som svarar mot en bestämd tidsplan.

När en så omfattande rättslig omstrukturering framkallas med regelsystemets hjälp, ligger det lika mycket i sakägarnas som i samhällets intresse att omställningsperioden inte blir långvarig. Under omvandlingen ställs fastighetsbeståndet i praktiken under en tillfällig gemensam regim, som begränsar sakägarnas rådighet t ex i fråga om byggande eller pågående markanvändning, till dess omregleringen genomförs. Sett ur plangenomförandesynpunkt betyder en snabb omvandling också effektivitetsvinster, dvs kostnadsbesparing i byggandet, t ex minskade räntekostnader och dylikt i utbyggnadsskedet.

I PBL-förslaget till exploaterings-samverkan har för fastighetssamverkan traditionella instrument att framkalla en snabb omvandling också kommit till användning. T ex har omvandlingen försetts med en tidsfrist på tre år, då ett planbeslut om genomförande senast skall föreligga.²⁴ Vidare har föreskrifter lämnats om byggnadsförbud²⁵ som appliceras på parter, som ej vill medverka, och deras ägovidd får inlösas efter värdet av pågående markanvändning (båtnadsavsägelse), om den är nödvändig för plangenomförande.²⁶

Som tidigare sagts skulle effektivitetskravet vid fastighetssamverkan i detta fall kunna utsträckas ytterligare, så att man t ex efter associationsrättslig förebild ställde krav på frivillig anslutning inom viss tid²⁷ som villkor för fastighetstilldelning efter omvandlingen (jfr teckningsrätt i förenings- och bolagsrätt). Den frivilliga anslutningen skulle i detta fall då kunna ta formen av ett utbyggnadsavtal/exploateringsavtal mellan vederbörande sakägare och kommunen (eller plansamfällighet om sådan bildas).

I ett sådant utbyggnadsavtal kunde därmed regleras inte bara fastighetens bidrag till gemensamma exploateringskostnader (jfr betalning av kostnader i ett följande avsnitt), utan också ett åtagande att bebygga fastigheten, om kommunen så begärde för att hålla viss tidsplan (jfr parallellen med tomträttsavtal). Därmed skulle ett uppförande av bebyggelsen kunna anses civilrättsligt säkerställt med den fastighetstilldelning och tillhörande avtalsreglering som genomförts. Resultatet skulle därmed svara mot syften, som brukar sammanfattas i uttrycket "positiv planering".

Sannolikt bör det vara möjligt att med dylika metoder för fastighetssamverkan mellan sakägare och kommunen kunna uppnå praktiskt sett mycket hållbara garantier för ett effektivt plangenomförande.

På samma sätt som i PBL-förslaget behövs emellertid ett förhandlingskede, där sakägarna bereds möjlighet sätta sig in i ekonomiska och praktiska förutsättningar för ett ställningstagande för eller emot anslutning. I PBL-förslaget torde institutet markförordnande i anslutning till detaljplan bl a vara avsett för detta syfte. Med den metod som här diskuteras, skulle motsvarande förhandlingsutrymme kunna lämnas inom förslagsvis en tvåårsfrist, då sakägarna i samråd med planmyndigheter/förrättningsman fick erforderligt underlag för sitt ställningstagande. Inom denna tidsperiod skulle med andra ord utbyggnadsavtalet ingås av sakägare, som önskade fastighetstilldelning för byggande inom planområdet.

Förslagsvis skulle denna procedur iakttas efter planfastställelse, som enligt den tänkta metoden utgör grunden för att inleda fastighetsbildningsåtgärder. Häri ligger betydande praktiska fördelar för sakägarna. Grunderna för bebyggelseutnyttjande kan bedömas relativt väl, så att vederbörande kan analysera sina möjligheter att bygga enligt planen, dvs underlaget för en båtnadsuppskattning. Genom plankostnadsutredningar och annat informationsmaterial kan också kostnadsbelastningarnas storlek och rimlighet bedömas (jfr vidare angående betalning av kostnader i ett följande avsnitt). Sakägarna bör med andra ord kunna stå på relativt säker grund i sina bedömningar inför ett tecknande av utbyggnadsavtal med kommunen, detsamma gäller också blivande kreditgivare, vilket är en viktig omständighet.

Som tidigare framgått (jfr 5.2) skulle omfattningen av fastighetssamverkan i detta fall komma att bestämmas av kommunen genom dess detaljplanebeslut och planmonopol. Detta uppfattas som tidigare framgått som ett bestämmande från samhällets sida genom offentlig rådighetsreglering av vilka fastigheter, som från plansynpunkt lämpligen bör sammanföras för ett gemensamt bebyggande enligt detaljplan.

Också på denna punkt har PBL-förslaget om ett särskilt markförordnande varit avsett som ett förhandlingsinstrument, där kommunen/sakägare gemensamt bildat sig en uppfattning om bl a avgränsning av området och intresse för samverkan. Sådana kontakter med sakägarkretsen är betydelsefulla eftersom intresset för samverkan behöver stimuleras också på andra sätt utöver vad formella instrument som likabehandling, insyn i planekonomi m m betyder för att skapa förutsättningar för ett samgående.

I det följande kommer därför närmast att redovisas tillvägagångssätt för att sörja för sådana kontakter med sakägarkretsen, att tillräckliga hänsyn tas för att uppnå största möjliga medverkan.

5.3:8 Metoder att tillgodose sakägarintressen inom ramen för plangennomförande med fastighetssamverkan

I det följande beskrivs två tänkbara tillvägagångssätt att tillgodose sakägarinflytande, då ett plangennomförande sker med fastighetssamverkan. Utgångspunkten är i båda fallen, att en detaljplan blivit fastställd för det område som skall bebyggas.

Alt 1:

Enligt detta alternativ inleds förfarandet med ett samråd mellan planmyndigheter och sakägare om planens utformning och olika planintentioner i god tid före planens antagande. Detta synsätt stämmer för övrigt väl med ambitionerna t ex i PBL att öka berörda parter insyn i planarbetet. När kommunen bestämt sig för att genomföra en utbyggnad ombesörjer planmyndigheten att fastighetsbildningsmyndigheten medverkar i planförberedelserna, t ex i diskussioner med sakägarna om hur olika planlösningar och plandispositioner inverkar på utrymmet att erhålla fastighetstilldelning vid en slutlig detaljprojektering. Också områdesavgränsning tas upp till behandling. Även planekonomin för olika alternativ belyses.

Planen antas och fastställs härefter med beaktande av de synpunkter som framkommit genom diskussionen under planförberedelserna (jfr härvidlag syftet med bl a markförordnande enligt PBL-utredningen och opinionsvillkor enligt AL).

Sedan planen fastställts, utnyttjas tvåårsfristen för fastighetstilldelning på förut beskrivet sätt för att slutföra diskussioner med sakägarna. Detta stadium kan betraktas som en inledning på den fortsatta omregleringen för plangennomförande, och ansvarig utrednings/förrättningsman bör därför utses. Under detta skede söker för plangennomförandet ansvariga organ sammanjämka olika sakägares önskemål om fastighetstilldelning. Vidare sker en grundlig utredning om väntade gemensamma exploateringskostnader.

Där så erfordras, söker förrättningsmannen arrondera fastighetsanspråk till självständigt byggbara enheter enligt planen. Eventuellt lämnas biträde genom god man enligt FBL för gemensam upphandling av t ex radhusbebyggelse för grupper av sakägare. Samma medverkan lämnas om alternativet bildande av bostadsrättsförening framstår som en lämplig lösning utifrån planens förutsättningar, då det gäller att åstadkomma samverkan inom ramen för enligt planen byggbara objekt.

Detta utredningsstadium leder successivt till att utbyggnadsavtal tecknas av kommunens representanter med sakägargrupper, vars förhandlingar blivit klara, och full information om tekniska och ekonomiska förutsättningar lämnas före tvåårsfristens utgång till samtliga sakägare, så att en så bred anslutning som möjligt kan uppnås.

När tidsfristen gått ut inleds den slutliga fastighetsregleringen genom tilldelning av fastigheter, inlösen sker av ointresserade sakägare, likvideringar företas osv.

Alt 2:

Enligt detta alternativ överlämnas planutformningen i detalj mera uttalat till ett avgörande för sakägarna själva. Den fastställda planen begränsas i detta alternativ till en sk flexibel stadsplan, där förutsättningarna för bebyggelse enbart anges i sina huvuddrag, dvs främst områdesavgränsning, exploateringstal, vissa nödvändiga fixeringar av stadsplaneanläggningar osv.

Tvåårsfristen före fastighetstilldelning utnyttjas i detta fall också till förhandlingar med sakägarna om dispositioner av bebyggelsen och fördelningen av bebyggbara objekt inom byggnadskvarter m m. Slutresultatet syftar till en förening om detaljplanutformningen mellan sakägarna eller flertalet av dem och kommunen, jfr opinionsvillkor i AL. I anslutning till denna förening mellan sakägarna om planutformningen tecknar kommunens representanter erforderliga utbyggnadsavtal med berörda deltagare.

På grundval av denna förening om detaljutförningen sker så erforderlig projektering av detaljutförningen, som läggs till grund för fastighetstilldelning och beviljande av byggnadslov.

5.3:9 Koncentration i procedur/beslutsfattande

En kritik som riktats mot PBL-förslaget till exploateringssamverkan har varit förfarandets uppdelning på olika beslutstillfällen med åtföljande risker för fördröjningar genom besvär och överklaganden.²⁸ Det ligger därför betydande praktiska fördelar i att söka koncentrera procedur och beslutsfattande.

Det sker med den föreslagna lösningen så, att det i princip räcker med ett avgörande i planväg, nämligen fastställelse av detaljplan, som i sin tur direkt initierar omvandlingsåtgärder för plangenomförande genom medverkan av planmyndigheter och fastighetsbildningsmyndigheter.

Det slutliga avgörandet om fastighetstilldelning, inlösen, likvider osv träffas i reguljär ordning som fastighetsbildningsbeslut, vilket avslutar den fastighetsrättsliga omvandlingsproceduren.

Rättsligt sett avslutas således plangenomförandet med en fastighetsbildningsförrättning, som vinner laga kraft. Utnyttjande av byggnadsrätt mot betalning av exploateringskostnader har då säkerställts civilrättsligt genom utbyggnadsavtal. Därmed uppnås ett i tiden samlat plangenomförande – jfr tidigare antydda paralleller med tomträttskontrakt. Målsättningen "positiv planering" i bemärkelsen planuppfyllelse skulle därmed vara satisfierad.

Fig 1. Tablå över beslutsgång.
Jämförelse PBL /
Försöksmodell

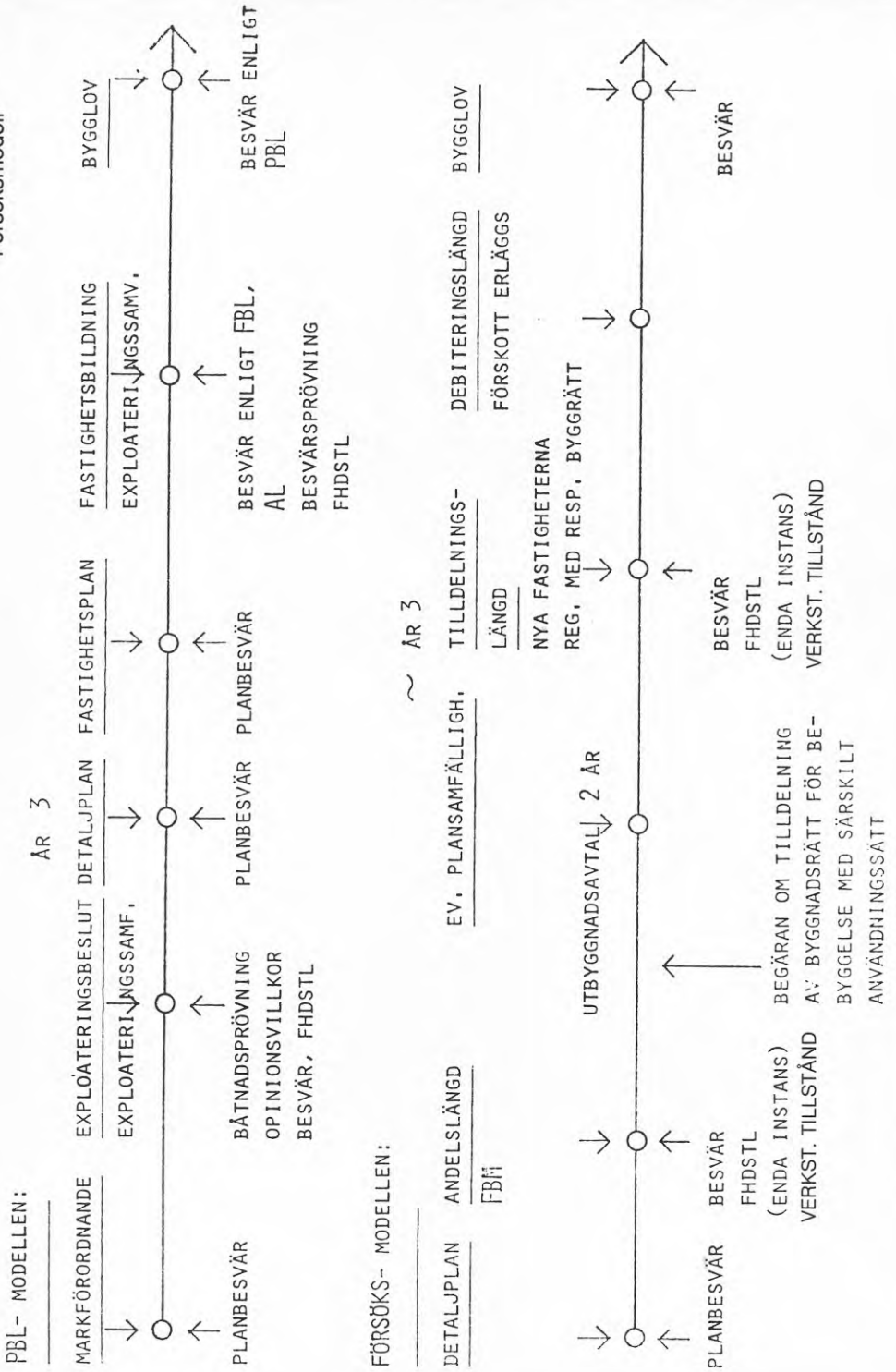
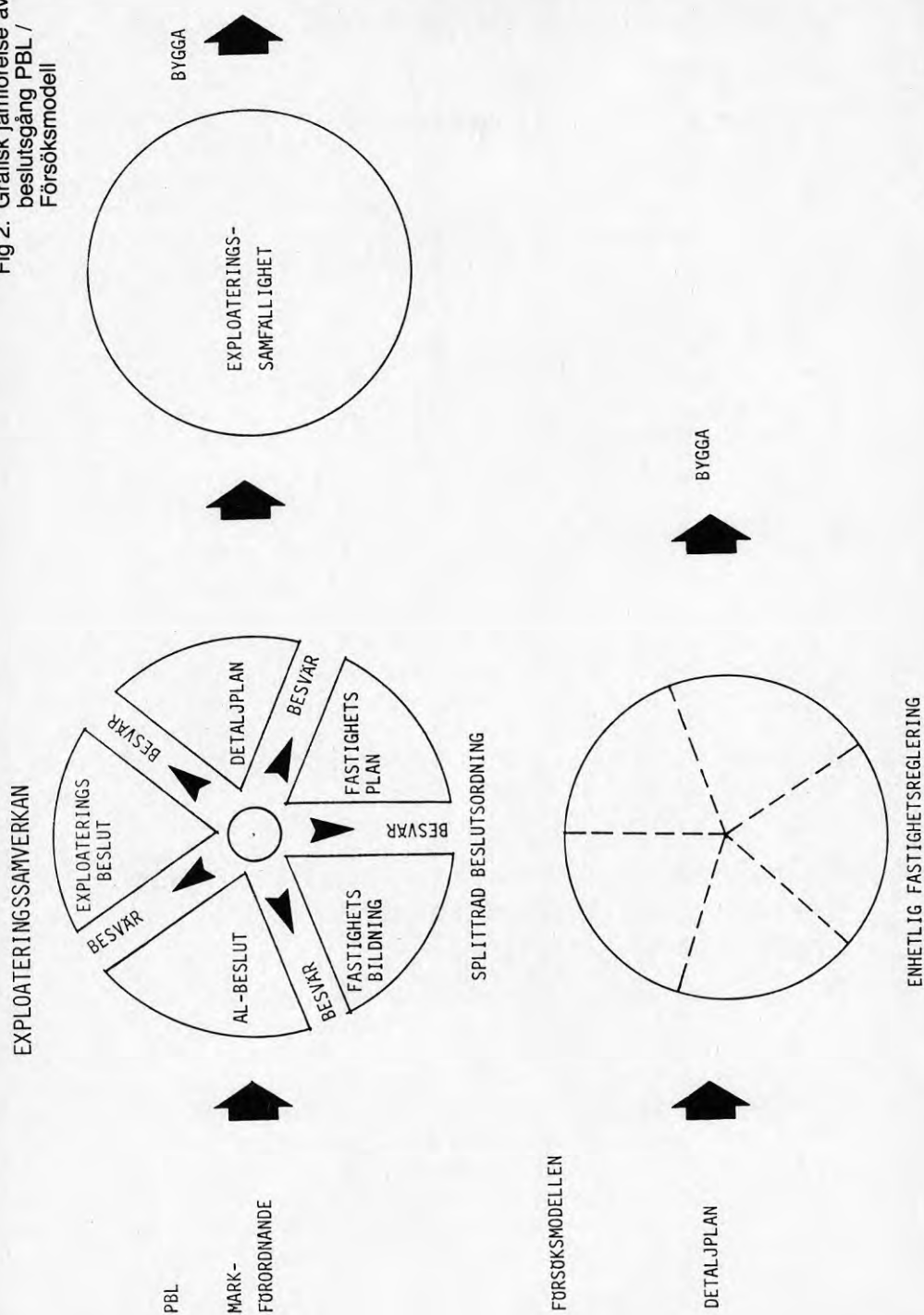


Fig 2. Grafisk jämförelse av
beslutsgång PBL /
Försöksmodell



5.4 Betalning och fördelning av gemensamma kostnader

5.4:1 Inledning

Karaktäristiskt för fastighetssamverkan är som framgått tidigare i framställningen, att deltagarna betalar de kostnader, som är förknippade med den förändring, som företaget syftar till.¹ Tidigare har skildrats, hur speciallagstiftning numera fyller likartade syften inom planväsendet, och hur plankostnadsreglerna i BL också medger en fördelning områdesvis av gatubyggnadskostnader genom fördelning efter fastigheternas båtnad/byggnadsrätt, något som kommer mycket nära synsätt, som utmärker fastighetssamverkan.²

I det föregående har också beskrivits, hur exploateringsavtalet utvecklats som en sammanhållande kostnadsreglering av de olika regelkomplex, som styr uttagandet av plankostnader.³ I princip har dessa mekanismer emellertid hittills varit förknippade med okomplicerade plangenomförandefall, dvs exploatörsregler med tanke på en enda ägare inom planområdet. PBL-förslaget betyder, att sådan avtalsreglering nu kan bli möjlig med metoder för fastighetssamverkan mot flera sakägare inom ett planområde, vilket är ett principiellt sett mycket viktigt framsteg. Avsikten är som förut framgått att Anläggningslagens regler vid samfällighetsbildning skall utnyttjas i detta syfte.

Som skildrats i närmast föregående avsnitt – jfr 5.3:7 ovan – skulle sådana samverkansmetoder kunna både förenklas och utvecklas så, att avtalen byggs upp som ett led i fastighetstilldelningen – ”tekningsrättsanalogin” – som förut skildrats. Med sådana individuella utbyggnadsavtal kan kommunen uppnå åtaganden om uppförande av bebyggelse och i vart fall täckning för gemensamma utbyggnadskostnader.

5.4:2 Relationerna till speciallagstiftning om reglering av plankostnader/ projektredovisning

På samma sätt som man i praxis samlat debiteringen av olika specialreglerade kostnadsslag – VA, fjärrvärme, gatukostnader etc – under en hatt genom anlitan av exploateringsavtal, skulle utbyggnadsavtalen fylla samma funktion att samla dessa debiteringar till en sammanhållen operation. De kostnader som avses, specificeras närmare i olika specialförfattningar, som tidigare skildrats. Den gemensamma nämnaren för dessa regelkomplex är emellertid att utgöra grund för belastning av fastigheter inom tätbebyggelse med gemensamma områdeskostnader, i främsta rummet av s k stadsplanekaraktär. Till denna typ av regler ansluter sig även gatukostnadsreglerna, som nu föreslås reviderade genom prop 1980/81:165.

Fastighetssamverkan enligt den modell som nu diskuteras, skulle således ge kommunen möjlighet till att ta ut gemensamma utbyggnadskostnader i samma utsträckning, som gällande speciallagstiftning syftar till, och att

säkerställa detta i samlad form genom utbyggnadsavtalet (jfr härtill parallellen också med avgäldsunderlagspraxis enligt tomträttsregler).⁴ Genom fullgörelse av åtaganden i utbyggnadsavtal får sakägarna anses ha fullgjort alla åtaganden om investeringskostnader enligt speciallagstiftningen i form av anslutningsavgifter och dylikt.

Genom att samverkansområdet sammanfaller med bebyggelse som uppförs samlat – i grupp eller som etappbebyggelse – enligt planen, skapas väl definierade förutsättningar att framlägga en samlad projektredovisning, som omfattar alla debiteringsbara kostnadsslag för områdets gemensamma utbyggnad.

Som tidigare skildrats, är det brukligt att kommunerna i stor utsträckning utjämnar dessa kostnader mellan olika områden.⁵ Med den reform som föreslagits av BLs gatukostnadsregler förs emellertid nu också tanken på projektredovisning fram.⁶ Detta kan ur flera aspekter vara ett rationellt alternativ till kostnadsutjämning av gängse modell.

Med stöd av projektredovisning bör en kommun – fortfarande under iakttagande av likabehandlingsprinciper – kunna debitera verkligt uppkommen kostnad som alternativ till betalning av utjämnad taxa eller dylikt, som kanske inte ger full kostnadstäckning. Från ekonomisk synpunkt är nämligen betalning av verklig kostnad också en likabehandlingsprincip – det kan sakligt sett inte framställas som en avvikelse från rättvisesynpunkt att betala verklig kostnad, även om verkliga kostnader av tekniska och praktiska skäl varierar, något som för övrigt är fallet med de flesta varor och tjänster. Med principen om full kostnadstäckning kan kommunen belasta områden mera, som kanske är dyrbarare att utnyttja, men har andra kvaliteter, t ex utsikt i bergbunden terräng och dylikt. På så sätt får sakägarna ta del i den ökade resursåtgång, som skillnader i planstandard och plankvalitet m m kan representera.

Men också sakägarna bör beredas möjlighet att begära projektredovisad debitering av kostnader, som alternativ till utjämning, ifall detta ter sig fördelaktigare. Avsikten därmed är främst att förbättra betingelserna för effektivitets- och kostnads kontroll i exploateringsaffären. Med en sådan konkurrens mellan områden som projektredovisas och kommunernas övriga exploateringsaffärer uppnås en nyttig erfarenhetsåterföring för kontroll bl a av den fria prövning av kostnadsbetingelser, som kan ske med stöd av markvillkor etc inte drivs för långt sett ur konsumenternas synpunkt – jfr härtill skildringen i tidigare avsnitt.⁷

En invändning, som ibland riktas mot projekt/kostnadsredovisning i dessa sammanhang är, att det därmed skulle bli omöjligt utnyttja särskilt kostnadskrävande – på gränsen till obyggbara – projekt. Men det kan knappast vara rationellt att på detta sätt lägga upp samhällets kostnads hantering så, att reglerna framför allt skulle bestämmas av undantagsfall, i synnerhet då sådana, som från saklig synpunkt skulle vara de sämsta från utbyggnadssynpunkt.

Emot att på detta vis vägledas av "undantagens etik" på ett viktigt investeringsområde – kommunernas exploateringsaffär – talar i själva verket åtskilliga ekonomiskt sett vägande skäl.

För att illustrera med extremfall, skulle kostnadsutjämning t ex leda till att t o m vattenområden skulle kunna utnyttjas efter utfyllnad, eller

bergsbunden terräng plansprängas, helt funktionsduglig bebyggelse rivs etc, allt därför att olönsamma projekt kan övervältras på andra och förvandlas till lönsamma genom kostnadsutjämning. I själva verket torde det därför te sig viktigare att ekonomiska realiteter kan få slå igenom så, att obebyggbara objekt som regel lämnas åsido, t ex anvisas som park eller friområde, undantas från bebyggelseomvandling osv, såvida inte kommunen av särskilda planhänsyn subventionerar ett genomförande. Det är emellertid då från effektivitetssynpunkt bra, att beslutsfattarna på så sätt får ett säkert grepp om vilka extra kostnader som t ex av omgivningshänsyn måste satsas på ett ekonomiskt sett egentligen obebyggbart objekt.

Med projektredovisning uppnås med andra ord betydande förbättringar då det gäller att välja optimala lösningar i samhällsutbyggnaden, t ex i val mellan olika områden eller i fråga om olika projektering av områden för att begränsa utbyggnadskostnader. Även urvalet av objekt kan analyseras t ex i sanerings- och förtättningsarbete för att undvika rivning av tekniskt sett livsduglig bebyggelse så att omvandlingskostnaderna begränsas. En förbättrad kostnadsredovisning bidrar med andra ord till en bättre referensram från ekonomisk/teknisk synpunkt vid intresseavvägningar rörande planutformning och planeringsalternativ, något som torde ha ett betydande intresse för samhällsekonomin.

I samma riktning torde också förbättrade möjligheter att ta ut exploateringskostnader också av äldre bebyggelse, komma att verka. Detta har aktualiserats av väg- och gatukostnadsutredningen och proposition 1980/81:165. Bebyggelsen i sin helhet inom ett planområde kan då kostnadsbelastas och ge bidrag till plangenomförandet. Det gäller närmast att precisera en formel för avgränsning av kostnadsbelastningar, så att äldre bebyggelse befrias från bidrag till nya stadsplaneanläggningar, när gamla finns som fyller den äldre bebyggelsens behov. I princip synes det då riktigt, att kostnadsbelastningar tas ut, när äldre bebyggelse saknar försörjning med användbar anläggning, som inrättas i området.

Som kostnadsbelastningar på fastigheterna skulle i det föreslagna systemet definitionsmässigt tas ut de egentliga investeringskostnaderna. Det är dessa kostnader som tillhör skapelseproceduren och blir en del av fastigheternas kapitalvärde. Det är också den typen av kostnader som det ur samhällsekonomisk synpunkt är intressant att få bokföra för att på ett effektivt sätt kunna jämföra utbyggnadskostnaden mellan olika områden och genomföra prioriteringar. Det torde också vara denna typ av kostnader som i dag leder till vissa diskussioner om oriktiga övervältringar, exempelvis mellan skilda slag av bebyggelse t ex villabebyggelse kontra flerfamiljshus etc.

Inte heller åtskillnaden mellan investeringskostnader – ”anslutningsavgifter” – och driftskostnader är så entydigt gjord i dagens lagstiftning, t ex VA-lagen.^{7a} Det är vanligt att anslutningsavgifter tas ut men det är inte nödvändigt utan man kan arbeta med en enda enhetlig avgift. När anslutningsavgifter tas ut är dessa, till följd av den uttunnade nytto- och fördelningsregleringen, oftast att ses som enhetsavgifter för ett större område eventuellt en hel kommun.

Med försöksmodellen blir däremot investeringskostnaderna klart definierade och fördelade områdesvis som stadsplanekostnader. Men inte bara det,

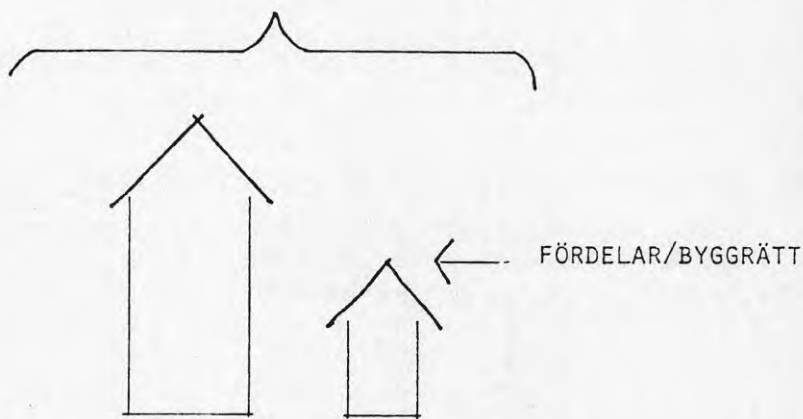
det blir också en klar uppdelning mellan anläggnings-/investeringskostnader och driftskostnader.

Tanken är nämligen att driftskostnaderna inte skall tas ut av fastigheterna som en avgift för det lokala området utan hela driften överlämnas till de samhällsorgan som sköter nyttigheten i fråga, t ex VA-verk, elverk etc. Försöksmodellen tillämpar alltså samma filosofi som då det gäller allmän platsmark osv som överlämnas med äganderätt till kommunen. På samma sätt sker med de lokala tekniska investeringarna som alltså tillfaller respektive samhällsorgan som egendom att förvalta. Därmed är också sagt att driftskostnader-skötselkostnader och ansvaret för funktionerna åvilar kommunen. Det betyder i praktiken att alla slag av driftskostnader kommer att tas ut enligt den lagstiftning som specialreglerar de olika nyttigheterna t ex VA-lagen etc. I praktiken betyder detta vidare att driftskostnaderna tas ut som genomsnittliga kostnader för kommunen enligt taxa eller dylikt, precis som enligt nuvarande lagstiftning.

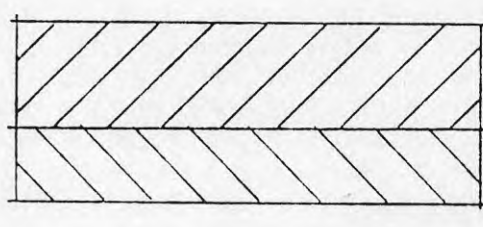
Fig 2a Figuren visar schematiskt kostnadsfördelningsfrågor, som blir aktuella att bestämma, då det gäller uttagande av exploateringskostnader.

F Ö R D E L N I N G S P R O B L E M :

A MELLAN SAKÄGARE/BYGGNADSRÄTT



LOKALA STADSPL.
KOSTNADER →
KOSTNADS-
BELASTNING →
INTERLOKALA →
GPL-KOSTNADER



} B MELLAN
SAKÄGARE/KOMMUN

5.4:3 Evakuerings/rivningskostnader och andra likvidersättningar

Som tidigare antytts finns⁸ det anledning att i viss utsträckning vidga plankostnadsbegreppet, särskilt vid stadsomvandling och förtätning genom omreglering av bebyggelsen enligt ny plan. I kommunal exploateringspraxis är det också redan brukligt att rivnings- och evakueringskostnader inräknas i kostnadsunderlaget, som blivande bebyggelse skall förränta, och samma utgångspunkter återfinns inom statlig långivning och⁹ t ex inom tomträttspraxis vid bestämmande av avgäldsunderlag.¹⁰

Även PBL-förslaget om exploateringssamverkan utgår från att avvecklingskostnader för äldre bebyggelse skall ingå i gemensamma åtaganden för deltagarna.¹¹ Fördelen därmed är särskilt att en fördelning av sådana kostnader som gemensamma enligt grunderna för fastighetssamverkan skingrar konfliktskapande element sakägarna emellan, som särskilt försvårar en samlad bebyggelseomvandling. Schematiskt sett förlorar parter som av planskäl måste offra relativt sett värdefullare bebyggelse gentemot deltagare som har avvecklingsmogna objekt, om inte för plangenomförandet nödvändiga rivnings- och evakueringskostnader behandlas som gemensamma. Därmed försvåras givetvis en i tiden samordnad omvandling.¹²

En utjämning av för plangenomförandet nödvändiga kostnader är därför väl motiverad, sedan samhället väl avgjort vilken bebyggelse som skall omvandlas i ett sammanhang. (Obs! att detta fall av kostnadsutjämning *inom* ett planområde har annan innebörd än kostnadsutjämning *mellan* planområden som beskrivits i det föregående, liksom att objektsurvalet av byggda fastigheter redan förutsätts ha skett enligt de grunder som diskuterats i 5.4:2, så att planförfattare/deltagare redan sökt begränsa avveckling av bebyggelse, som är teknisk livsduglig för att minska kostnaderna så, att enbart byggnader som det ter sig oundgängligt av planskäl att riva, kommer att ingå i omvandlingen).

5.4:4 Avtalsreglering/utbyggnadsavtal

En genomgående grundsats för fastighetssamverkan är som förut beskrivits likabehandlingsgrundsatsen. Den tillämpas såväl i fråga om fördelning av fördelar/båtnad som i fråga om fördelning av kostnader – fö uppstår nettoresultatet för deltagarna just som en sammanvägning netto av väntat utbyte efter belastning med kostnader.

Denna grundsats om likabehandling återkommer också i PBL-förslaget om fastighetssamverkan, där bildning av exploateringssamfällighet som administrerar gemensamma utbyggnadskostnader för fördelning efter andelstal avser att tillgodose likabehandlingskravet. En avsikt med samfällighetsbildningen förefaller också ha varit, att skapa enhetlig avtalsreglering på så sätt, att samfälligheten företrädde deltagarna och träffade ett enda gemensamt exploateringsavtal med kommunen, ett "kollektivavtal", om man så vill för deltagarna.

Denna enhetlighet i avtalsförutsättningar – "kollektivavtal" – kan emellertid lika väl garanteras med andra metoder. Som förut beskrivits skulle utbyggnadsavtal individuellt mellan deltagarna eller grupper av

sakägare i det nu diskuterade alternativet bli ett villkor för fastighetstilldelning. Med denna modell säkerställs likformigheten i ekonomisk behandling av sakägarna genom enhetliga grunder för debiteringarna. Den ena komponenten i ett sådant system – projektredovisning av kostnader – har nyss beskrivits. Den andra komponenten – en fördelningsnorm för belastning fastighetsvis av uppkommande gemensamma kostnader, kommer att diskuteras i strax följande framställning.

Med dessa parametrar som utgångspunkt läggs grunden för en gemensam enhetlig debiteringsmetod, som medför att utbyggnadsavtalen kan beräknas få en för varje planområde tämligen enhetlig utformning, dvs kostnadsregleringen kommer att framstå som ett resultat av en likformig offentlig reglering av kostnader med stöd av bestämmelser i lag. Utbyggnadsavtalen kan med andra ord betraktas som ett utflöde av en sådan gemensam kostnadsreglering – jfr härtill vattenbyggnadsrätten, gatubyggnadskostnader/exploateringsavtal och annan jämförbar materia rättsligt sett, som beskrivits i det föregående.¹³

5.4:5 Kostnadsfördelning/fördelningsnorm

I tidigare beskrivning av skilda former för fastighetssamverkan har åskådliggjorts, hur konstruktionen av en gemensam fördelningsnorm framstår som ett centralt instrument för att förverkliga anspråken på likabehandling deltagarna emellan.¹⁴ Vanligen är då denna fördelningsnyckel så konstruerad, att den lämpar sig som en gemensam fördelningsgrund – intern värdereferens – både för fördelning av fördelar/båtnad och för betalning av kostnader.

I stadsbyggnadssammanhang finns som förut beskrivits vissa paralleller till detta i BL, då områdesfördelning av gatubyggnadskostnader sker med hänsyn till byggnadsrätt och i praxis kring exploateringsavtal, där kostnader ofta fördelats med utgångspunkt från exploateringstal/byggnadsrätt.¹⁵

I det reviderade förslag till gatukostnadsreglering som framlagts i prop 1980/81:165, föreslås endast att kostnader skall fördelas efter "skälig och rättvis grund". Detta är tämligen innehållslöst och inbjuder kanske till skiftande lösningar, trots att kostnadsbelastningarna blir relativt stora – jämförbara med beskattning.

Med tanke på att t ex kommunal beskattningsrätt i svenska traditioner inte utövas av kommunfullmäktige på grundval av vad kommunfullmäktige anser vara skäligt och rättvist – bara skatteuttaget bestäms på detta sätt – torde en närmare precisering av debiteringsgrunder vara eftersträvansvärd. Likabehandlingsprinciper med riksgiltighet är med andra ord en rimlig strävan vid uttaxering av mera betydande belopp från sakägare på samma sätt som en kommunalskattelag åtminstone hittills inte ansetts umbärlig för beskattning av kommunmedlemmar (för att fullfölja denna tankegång skulle frasen "skälig och rättvis grund" som formel för kommunfullmäktiges beskattningsrätt av medborgarna komma till användning, skulle nuvarande kommunalskattelag kunna reduceras till ett minimum – eventuellt en enda paragraf för det materiella innehåll som återger sagda formel).

Fastighetssamverkan erbjuder, vill det synas goda möjligheter att erhålla en riksgiltig fördelningsgrund av utbyggnadskostnader med utbyggnadsavtal, dvs en rättsligt garanterad likabehandling av sakägarna, så snart denna metod utnyttjas som instrument för plangenomförande.

En mycket hög grad av precision från rättvisesynpunkt i fråga om kostnadsfördelningen torde nämligen i detta fall erhållas, om andelstalet för fastighetstilldelning läggs till grund. Detta innehåller som förut beskrivits en med graderingsmetoder fastställd jämförelsepunkt, som är reciprokt konstruerad deltagarna emellan så, att den skall återspegla varje deltagares insats i förhållande till övriga vid denna form av fastighetssamverkan (jfr härtill aktier i bolag eller andelar i en förening som är en näraliggande jämförelse).

Tilldelningen av fastigheter, dvs fastighetsbåtnad, sker med utgångspunkt från andelstal. Därav följer, att denna debiteringsgrund också kommer att medföra en direkt proportionalitet till båtnad/nytta, då det gäller deltagande i kostnader, dvs den garanterar likformighet och rättvisa i kostnadsdebitering deltagarna emellan i förhållande till deras nytta. Enligt PBL-förslaget används också andelstalet som fördelningsgrund för kostnader, allt enligt Anläggningslagens regler.¹⁶

När fastighetssamverkan utnyttjas för plangenomförande står med andra ord automatiskt en väl definierad fördelningsnyckel till buds genom den interna värderingsreferens, som byggs upp gemensamt för fastigheterna i systemet. Det finns i detta sammanhang således knappast anledning att tillföra subsidiära fördelningsgrunder, t ex fördelning av kostnader efter tomtstorlek och dylikt som i nuvarande gatukostnadsregler. Detta beror naturligen på att skillnader i tomtstorlek och dylikt följer direkt av plandispositioner, som värderingsmetoden emellertid redan utjämnat. En större tomtstorlek t ex är ett mindre utbyte i bebyggande, som vissa sakägare redan kompenserats för genom tilldelning av byggnadsrätt på annat håll, och denna tilldelade byggnadsrätt bör i sin helhet bära den samlade kostnad, som motsvarar andelstalet.

Det kan visserligen sägas, att tomtstorlek kan vara en värdetillgång, dvs en fördel som bör balanseras mot kostnad.

Så sker emellertid också genom att tilldelning av fastigheter sker med graderingsvärde, där hänsyn kan tas till betydelse från värdesympunkt av tomtstorlek.

Övervägande skäl talar därför till förmån för ståndpunkten, att andelstal genomgående bör användas som rättvis fördelningsgrund av kostnader deltagarna emellan.

Principen om fördelning av kostnader med andelstal kräver emellertid ytterligare precisering för det fall, att sakägare har så stora andelstal, att de erhåller flera var för sig byggbara objekt som tilldelning. Här erfordras en nedbrytning av fördelningsgrund fastighetsvis för att åstadkomma en rättvis belastning t ex på blivande förvärvare, om innehavet splittras upp efter plangenomförandet. Men också denna fördelning fastighetsvis finns att tillgå i tillgängligt värderingsmaterial för denna typ av fastighetssamverkan, nämligen i detta fall fastighetens uppskattningsvärde enligt tilldelningslängd. Detta återger nämligen den reciproka bedömning deltagarna emellan, som fastigheten värderats till enligt den gemensamma värderings-

referensen (intern värderreferens). Fastigheten belastas då efter det värde från nytto/byggnadssynpunkt, som den individuellt representerar i förhållande till övrigt fastighetsbestånd inom planområdet. Häri ingår som förut sagts t ex också eventuella fördelar i tomtstorlek.

5.4:6 Marköverföring för gator, allmän platsmark m m

När plangenomförande verkställs som en samfällad omreglering av det berörda fastighetsbeståndet genom fastighetssamverkan/fastighetsregleringsmetoder kan kommunala behov av utrymme för gator, allmänna platser och andra gemensamma stadsplaneanordningar tillgodoses mycket enkelt. Någon värdering eller avräkning av sådan ägovidd individuellt såsom vid expropriation erfordras nämligen ej, eftersom uppoffringen av utrymme sker ifrån det berörda fastighetsbeståndet gemensamt vid omvandlingen, och inte från någon viss fastighet.

Detta kan sägas vara en betydande praktisk förenkling, eftersom dessa åtaganden så vitt kan bedömas inte kräver någon särskild avräkning, då de fullgörs som ett gemensamt exploateringsåtagande från deltagarna av deras samlade förmögenhetsmassa, räknat i fastigheter vid omvandlingstillfället (av oskifto för att begagna samma uttryckssätt som inom skiftesrätten). Också då det gäller den formella överföringen av gatu- och allmän platsmark på kommunen torde förenkling kunna nås så, att någon särskild överlåtelsehandling eller dylikt för att manifesteras äganderättsövergången knappast kan vara behövlig på samma sätt som vid t ex exploateringsavtal. I stället torde själva fastighetsbildningsförrättningen kunna tjäna som kommunens "åtkomsthandling".

5.4:7 Hänsynstagande till äldre bebyggelse

Som tidigare sagts finns skäl att begränsa åtaganden för äldre bebyggelse, som skall kvarstå i ett omreglerat – t ex förtätat – område. Detta förutses även i prop 1980/81:165 angående revidering av kostnadsreglerna.

I princip torde utgångspunkten som tidigare framgått kunna formuleras så, att kostnadsmedverkan för äldre bebyggelse enbart kommer i fråga för anläggningar, som sakägarna förut inte haft tjänlig anordning för. T ex betyder en nyinrättad gata, som ersättning för en äldre inte nödvändigtvis någon förbättring, om fastigheten redan tidigare haft en tekniskt sett tillfredsställande trafikförsörjning. Regelinnehållet kan sannolikt uttryckas så, att äldre bebyggelse medges nedsättning i kostnadsbidrag motsvarande värdet av tidigare tjänlig anordning.

5.4:8 Säkerställande av betalningsanspråk/kreditgivning

Som förut framgått anknyter PBL-förslaget om exploateringsamverkan till anläggningslagens regler om förmånsrätt för betalning av gemensamma

kostnader.¹⁷ Detta nödvändiggör bl a vissa värdeuppskattningar av båtnad för anslutna fastigheter som en utrymmesspärr mot konkurrens med tidigare säkerhetskrav. En sådan beräkning av netto nytta kan bli omständlig och innehåller också inslag av osäkerhet.

Från praktisk synpunkt står det klart, att varje mer omfattande plangennomförande normalt åtföljs av ny kreditgivning och finansiering. Ett enklare sätt att skapa utrymme för belåning och säkerhet att betala exploateringskostnader synes därför vara att sakägarna ombesörjer en omläggning av sina fastighetskrediter, vilket ändå måste ske som praktisk åtgärd för att kunna utföra någon ny bebyggelse. Dessa förhandlingar utgör en inledning på områdets byggprocess, och bör kunna lösas genom reguljära förhandlingar om byggnadskreditiv.

Då får respektive kreditgivare/bankförbindelse närmare avväga, vilka anspråk de ställer för att frigöra fastigheter/fastighetsdelar som ingår i planområdet från ansvar för gravationer, dvs relaxera dem. Normalt torde förhandlingar med institut som är beredda att medverka med byggnadskreditiv kunna leda till att äldre hypotek avlöses, senast när fastighetstilldelning sker av nya objekt, som kan nyin-tecknas.

Dessa bör med andra ord kunna tjäna som säkerhet både för avlösning av äldre fastighetskrediter och sedan dessa säkerställts, som säkerhet för kommunens anspråk på betalning av exploateringskostnader. Teoretiskt sett bör i varje fall det nya tomtvärdet erbjuda en sådan värdetillgång/båtnad, att det inrymmer både avvecklingskostnad för äldre krediter och kostnader för att färdigställa tomten (jfr PBL-utredningens tanke på förmånsrätt motsvarande nytillkommet båtnadsvärde som säkerhet för betalning av exploateringskostnader).¹⁸

För fastigheter vars bebyggelse rivs, tillkommer vidare nedsättning av fastighetslikvider som betalning och säkerhet till tidigare kreditgivare. Därmed löses denna kredittekniska fråga som det förefaller också för mer komplicerade fall, t ex förtätning där äldre bebyggelse representerar särskilt värde.

För att formellt gardera sig mot eventualiteten att äldre kreditgivare motsätter sig förtida betalning, behövs emellertid en civilrättslig regel som tillförsäkrar sakägarna sådan möjlighet. Denna förändring av kreditgivar-nas position kan knappast kritiseras med tanke på att hela omvandlingen sker som ett utflöde av samhällets beslut att ändra fastighetsförhållandena genom en samfällad offentlig rådighetsreglering. De förändringar som genomförs bl a mot sakägare, bör med andra ord även begränsade sakrätter till samma egendom rimligen kunna underkastas.

Genom att den föreslagna modellen till skillnad från PBL-förslaget arbetar med en metod för fastighetsreglering/fastighetssamverkan, som tillför varje sakägare individuellt nybildade fastigheter, kan med andra ord en enklare ordning uppnås för betalning av exploateringskostnader/omläggning av krediter än PBL-utredningens utnyttjande av förmånsrätt enligt AL. Detta beror på att nya i princip gravationsfria objekt kan tjäna som utgångspunkt för fastighetsbelåning.

Principen att frigöra nybildade fastigheter från äldre krediter kan tillämpas fullt ut, då sakägare erhåller ny fastighet. Räcker andelstalet ej som grund för tilldelning sker som tidigare sagts en avlösning endera med

pengar, som nedsätts enligt FBL, för täckning av tidigare krediter eller, om sakägaren väljer detta alternativ – tilldelning av bostadsrätt. Detta fall betraktas då också som en form av likvidvärdering då nedsättning skall ske enligt FBL, om tidigare kreditgivare ej lämnar godkännande att detta ej är erforderligt. Sakägare får i dessa fall förhandla om förskott i byggnadskreditiv eller dylikt för att fullgöra sådan betalning, som tidigare sagts. Detta torde teoretiskt sett vara möjligt i avräkning på blivande likvid från byggherren för det ingångsvärde fastighetsdelen representerar.

5.5 Redigering/lagstiftningsteknik

I remisskritik mot PBL-utredningens förslag har man från åtskilliga håll efterlyst en bättre överskådlighet, när det gäller redigeringen av reglerna om fastighetssamverkan.¹ Att samla regel innehållet i en lag eller ett kapitel, som redovisar de huvudsakliga grunderna, betyder då ett framsteg i fråga om orientering för blivande läsare. Läsaren kan då i ett sammanhang ta del av det material, som har en sakligt sett särskilt stark samhörighet för att förstå innebörden, låt vara att man också med en sådan lösning arbetar med vissa arbetsbesparande hänvisningar, t ex till lösningar som finns i FBL.

Som framgått av det arbete som nu kan framläggas i samlad form, betyder fastighetssamverkan som metod för plangenomförande faktiskt ett genombrott för dessa metoder inom planväsendet, vilket framförallt kan få räckvidd när det gäller att förändra bebyggelse med ny plan.

Samordningskravet på en i tiden samlad fullgörelse – ”positiv planering” – får ett innehåll, som byggnadslagstiftningen tidigare inte haft. Som framgått har nämligen stadsplanerätten hittills verkat genom ett uppskovs/anpassningssystem med byggnadsförbud/byggnadsrestriktioner som ett tämligen ofullkomligt instrument att förverkliga bebyggelseomvandlingen.² PBL-förslaget an knyter i viss mån till dessa traditioner.³

Att fastighetssamverkan introduceras som ett reguljärt instrument för *fullgörelse* av detaljplan, som behöriga planmyndigheter beslutat, framstår därför principiellt sett som en betydelsefull nyhet. Denna specifikt på planväsendet inriktade förändring talar i och för sig för, att reformen får sin plats i byggnadslagstiftningen för att därmed just markera en betydelsefull förändring. Som framgått sker då enklast en utfyllnad genom vissa hänvisningar främst till FBL.

En likartad anknytning nås emellertid också, om materialet samlas i en särskild lag, vilken sammanförs till BL/PBL, t ex som en följdförfattning i ett promulgationsavsnitt.

Sakliga skäl kan naturligen också anföras för en anknytning till FBL, eftersom utformning av fastighetssamverkan för plangenomförande enligt den föreslagna lösningen i så hög grad kommer att anknyta till fastighetsbildning. Även med en sådan ordning finns dock skäl att hålla samman grundreglerna i en samlad följdförfattning eller som ett särskilt kapitel inom FBL för att säkerställa överskådligheten.

Det finns med den påtagliga anknytningen till byggnadslagstiftningen goda skäl för en sådan gruppering. Ty anknytningen till planlagstiftningen

ger upphov till en hel del särdrag jämfört med sedvanliga fastighetsbildningsregler i FBL. Som exempel kan nämnas hur graderingsmetoderna särskilt behöver utvecklas och anpassas till fastigheternas användning för byggnadsändamål med fördelning av byggnadsrätt som ledstjärna, dvs byggnadsrätt/byggbarhet intar en central plats. Vidare måste reglerna av planskäl medge storleksförändringar på samma sätt som vid tomtindelning.⁴ Utrymmet för likvidvärderingar blir därmed betydelsefullt, och kommer att innefatta också byggnader för inlösen. Som framgått finns också skäl att undersöka, om bostadsrätt kan utgöra alternativ till penninglikvid för att tillgodose uppkommande omregleringsbehov.

Ett ytterligare särdrag synes vara, att ändamålsenlighetskravet⁵ vid fastighetsbildningen får anses prövat i och med planfastställelsen så, att fastighetsbildningsbesluten i princip kan ses som en fullgörelse ex officio av planen direktiv. I den framlagda försöksmodellen ingår vidare kopplingen med utbyggnadsavtal som villkor för fastighetstilldelning, vilket är ett viktigt särdrag.

Hur ett lagförslag disponeras är således främst en praktisk fråga, men det finns starka skäl att åtminstone samla materialet till en gripbar enhet. I försöksmodellen har valts metoden att låta materialet direkt inflyta som ett särskilt kapitel i PBL med vissa hänvisningar till annan lagstiftning. Skulle alternativt anknytning till FBL i stället väljas, bör det dock påpekas att det från praktisk synpunkt blir viktigt att också då upprätthålla principen att fastighetsamverkan för plangenomförande betraktas som ett utflöde av detaljplanebeslutet. Fastighetsbildningsmyndigheten skall med andra ord vara behörig att ex officio inleda en fastighetsbildningsförrättning för fullgörelse av planen i samverkan med berörda planmyndigheter som förut sagts.

Fig 3: Beslutsgång i försöksmodell – jämförelse med PBL (efter Tomas Kalbro, KTH).

PLANERINGSGÅNGEN

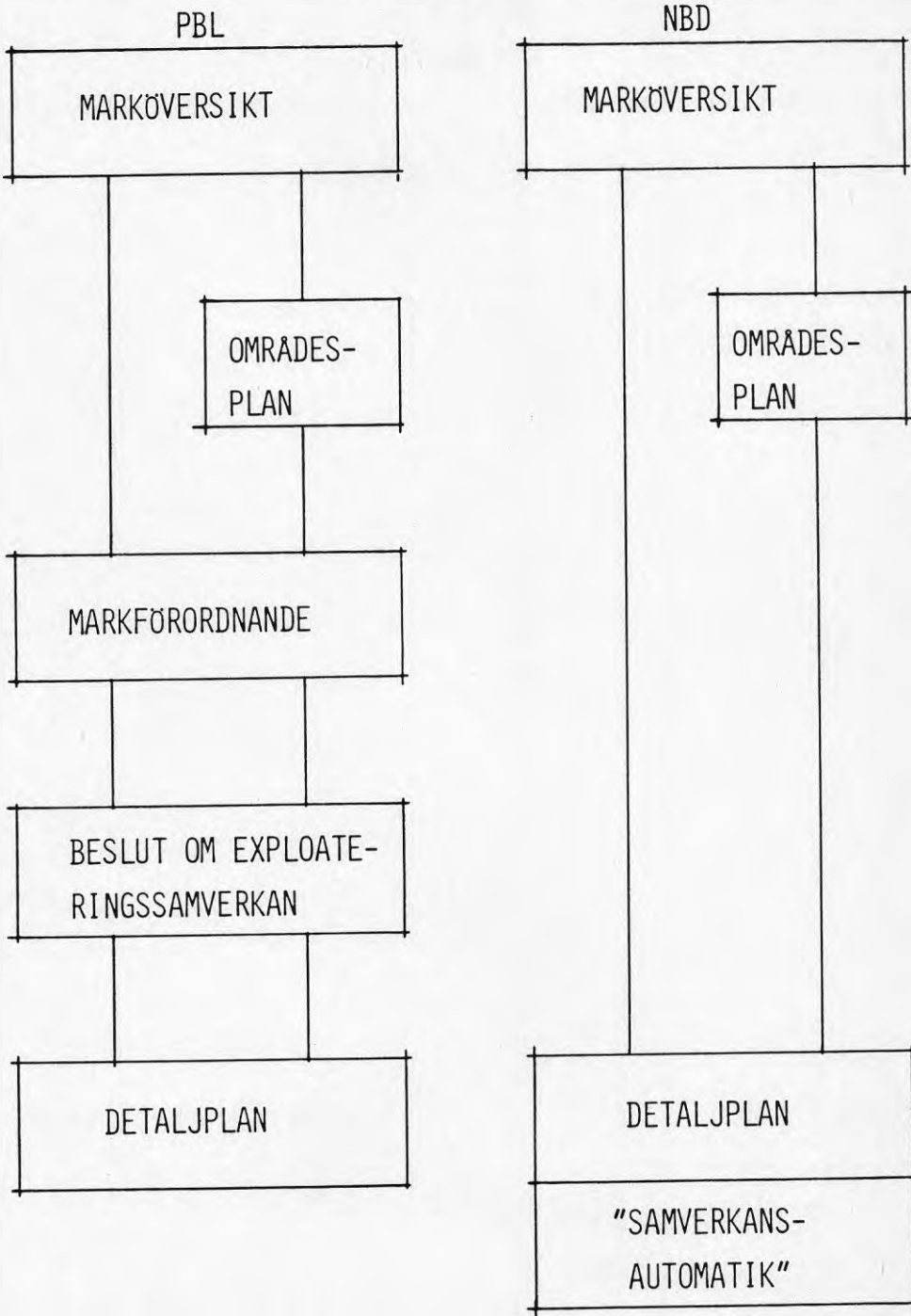
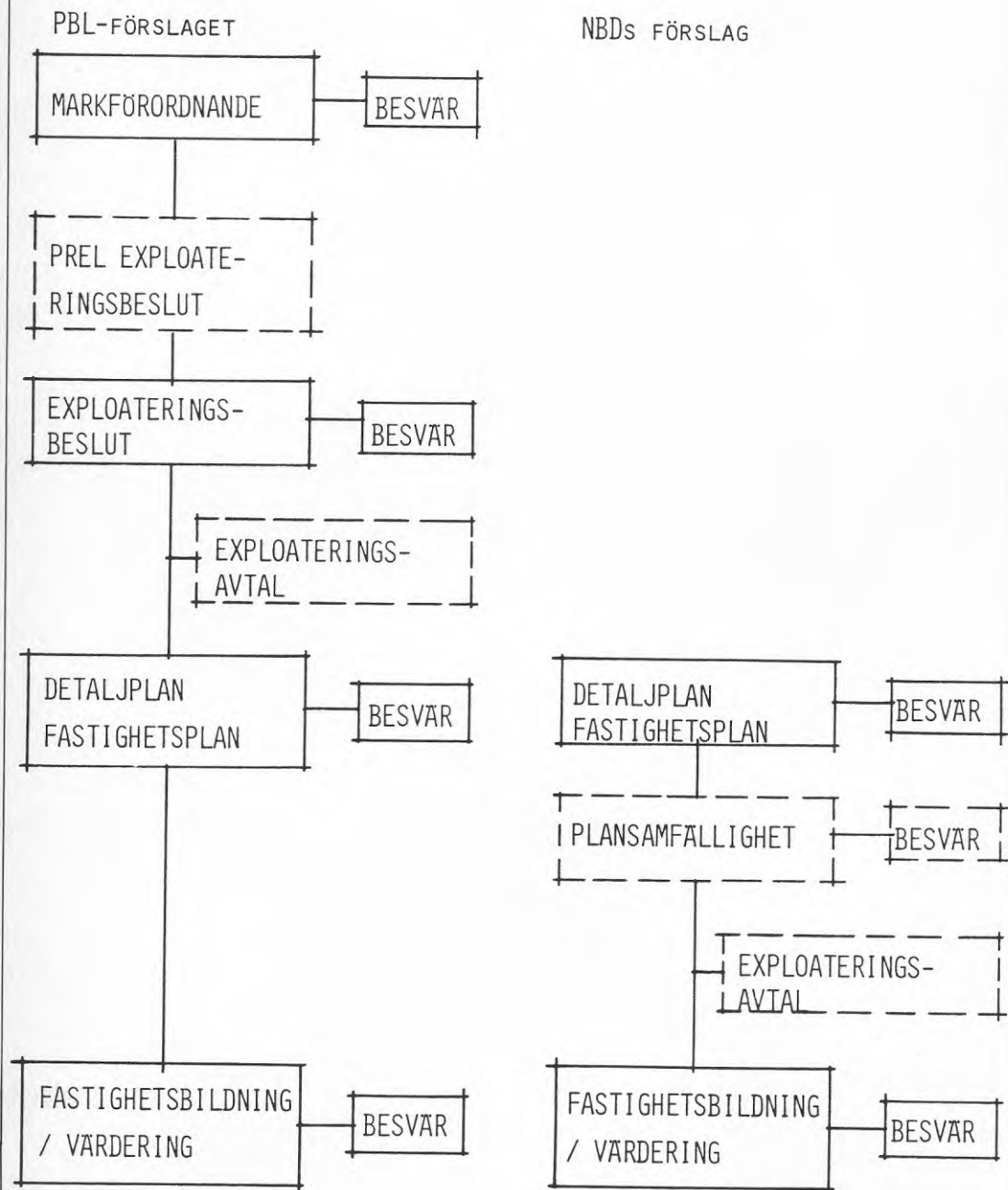


Fig 4: Besluts- och besvärordning. Försöksmodell i jämförelse med PBL (efter Tomas Kalbro, KTH).

BESLUTS- OCH BESVÄRSORDNING



5.6 Försöksmodell i normativ form

Nedanstående lagtext är exempel på möjligheten att utveckla de förslag som lämnats i PBL-utredningen rörande exploateringssamverkan – främst 11 kap PBL.

Föreslagna 11 kap om plangennomförande kräver en ingångsbestämmelse i 9 kap om detaljplan. Därför återges nedan först 9 kap PBL med nämnda ingångsbestämmelser – 9:16 – varefter 11 kap återges i löpande text.

9 kap. Detaljplan

Planens innehåll m m

.....
.....
.....

16 § I en detaljplan kan föreskrivas att bygglov inte får lämnas till åtgärder, som utgör förändrad markanvändning, förrän en viss trafik-, vatten- eller avloppsanläggning har kommit till stånd eller en viss byggnad eller byggnadsdel har rivits eller fått en viss annan användning.

Tillhör mark, i område som nybebyggs eller där bebyggelsen behöver omregleras, flera ägare skall bestämmelserna i 11 kap tillämpas, såvitt inte den främmande ägovidden uppenbart saknar självständig betydelse från bebyggelsesynpunkt.

.....
.....
.....

11 kap. Plangennomförande

Genomförandebeskrivning

1 § För utredning och samordning av genomförandefrågor i samband med upprättande eller ändring av detaljplan skall en genomförandebeskrivning upprättas.

2 § Kommunstyrelsen ansvarar för att genomförandebeskrivning upprättas.

Särskilda regler för plangennomförande

3 § Upprättas detaljplan för bebyggelse där marken tillhör flera ägare, på sätt som anges i 9 kap 16 §, skall fastighetsreglering ske för gemensam utbyggnad (exploateringssamverkan).

Vid sådan reglering skall ägare till i planområdet ingående fastigheter påföras mark avsedd för enskilt bebyggande, motsvarande ett graderingsvärde som fastställs av fastighetsbildningsmyndigheten.

4 § Gradering av i huvudsak obebyggd mark sker med hänsyn till areal, markbeshaffenhet, läge o dyl. Gradering av i huvudsak bebyggd mark sker med hänsyn till tidigare uppförd bebyggelse.

Ingår såväl bebyggd som obebyggd mark skall tidigare byggda fastigheter vid gradering erhålla tillägg motsvarande förut uppförd bebyggelse.

5 § Kan den mark som enligt detaljplanen är avsedd för enskilt bebyggande inte fördelas jämnt mellan de deltagande fastigheterna, skall skillnaden utjämnas i pengar enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).

Sakägare som i stället för penningersättning önskar bostadsrätt skall såvitt möjligt tillgodoses med bostadsrättsupplåtelse.

6 § Finns i planområdet byggnader som måste rivas, stängsel, skog, planteringar eller annat som kan hänföras till den fasta egendomen, skall detta ersättas särskilt. Ersättning skall också lämnas för annan skada, som uppkommer.

Vid reglering av sådan ersättning skall expropriationslagen (1972:719) tillämpas.

7 § För att påföras mark för enskilt bebyggande enligt planen skall fastighetsägaren träffa utbyggnadsavtal med kommunen, att bebygga fastigheten enligt planen inom genomförandetiden och att betala gemensamma utbyggnadskostnader enligt lagen om kommunala gator och vägar, VA-lagen, lagen om fjärrvärmeanläggningar och annan särskild lagstiftning, till den del av områdets kostnader som belöper på den aktuella fastigheten räknat efter andelstal.

Som gemensam utbyggnadskostnad räknas även ersättning enligt 6 § samt rivnings- och evakueringskostnader.

Är marken förut bebyggd fördelas kostnaderna på fastigheter som nybebyggs såvitt inte äldre byggnad som kvarstår saknar försörjning med användbar anläggning som inrättas i området.

Utbyggnadsavtal som tecknats enligt detta kapitel gäller även mot ny ägare vid överlåtelse av fastigheten.

8 § Har inte utbyggnadsavtal tecknats inom två år från antagande av plan får kommunen lösa marken.

Ersättning för mark som löses enligt första stycket skall bestämmas med utgångspunkt i marknadsvärdet men med bortseende från den antagna planens inverkan på värdet.

I övrigt skall expropriationslagen (1972:719) tillämpas vid bestämmandet av ersättningen.

9 § När kostnader för gemensam utbyggnad reglerats skall anslutningsavgift eller annan anläggningskostnad enligt lagen om kommunala gator och vägar, VA-lagen, lagen om fjärrvärmeanläggningar och annan särskild lagstiftning, anses erlagd.

10 § Kan överenskommelse ej träffas om upphörande av panträtt där så erfordras för bebyggande av nybildad fastighet, får fastighetens ägare nedsätta fordringsbelopp för vilket panten häftar, hos överexekutor med skyldighet för borgenären att mottaga betalning jämlikt 6 kap 5 § jordabalken.

11 § Mark som i planen avsatts för gata, park eller annat allmänt ändamål, avskiljs och tilldelas kommunen utan ersättning. Besväras sådan mark av särskild rätt, får rättigheten upphävas.

12 § På begäran av kommunen får i planområdet ingående fastigheter anslutas till plansamfällighet. Plansamfälligheten inrättas enligt bestämmelserna i anläggningslagen (1973:1149) för fullgörande av de uppgifter som ankommer på kommunen enligt reglerna om plangenomförande.

13 § För inrättande av en plansamfällighet fordras att en eller flera delägare i området, gentemot plansamfälligheten förbinder sig att svara för förluster som kan uppstå när inlösta fastigheter avyttrats samt att ställa godtagbar säkerhet för dessa åtaganden.

Plansamfälligheten upplöses när utbyggnadsavtal tecknats för samtliga fastigheter i området.

14 § Om det i en detaljplan föreskrivs att mark, som är avsedd för enskilt bebyggande, skall kunna användas även för en allmän eller en för flera fastigheter gemensam trafikanläggning eller för en allmän ledning, skall nyttjanderätt upplåtas i den omfattning som behövs för ändamålet, om huvudmannen för anläggningen begär det.

15 §
.....
.....

18 §

19 § Den som vill få sådan överföring av mark eller upplåtelse av nyttjanderätt som avses i 14 §, genomförd genom inlösen skall väcka talan om inlösen vid den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen.

Fig 5: Vinstfördelningsmetoder och deras användningsområde. Försöksmodell i jämförelse med PBL (efter Tomas Kalbro, KTH)

VINSTFÖRDELNINGSMETODER OCH DERAS ANVÄNDNINGSSOMRÅDE

PBL

ANVÄNDNINGSSOMRÅDE

NBD

MYCKET SPLITTRAD
FASTIGHETSINDELNING

SAMFÄLLIGHETEN FÖRVÄRVAR ALL MARK SOM SEDAN AVYTTRAS. VINSTEN FÖRDELAS EFTER ANDELSTAL.

MARKBYTEN (GM FASTIGHETSREGLERING), VARJE FASTIGHET FÅR MARK FÖR ENSKILT BEBYGGANDE EFTER ANDELSTAL.

VARJE FASTIGHET BETALAR EN EXPLOATERINGSAVGIFT, SOM MOTSVARAR FASTIGHETERNAS VÄRDEÖKNING PGA PLANEN. SEDAN EXPLOATERINGSKOSTNADERNA HAR ERLAGTS FÖRDELAS ÖVERSKOTTET EFTER ANDELSTAL.

MARKBYTEN (ENLIGT SAMMA METOD SOM PBL).

MINDRE SPLITTRAD
FASTIGHETSINDELNING

Fig 6: Jämförelse av plangenomförande enligt PBL och med exploateringssamverkan (efter Erik Sundin, Stadsbyggnadsbyrån)

Fråga	BL	PBL	Försöksmodell
1. I vilken form bildas huvudman för exploateringssamverkan?	1. Kommunalt markmonopol	1. Kommunalt planbeslut (markförordnande) Samfällighet enligt AL	1. Ind. utbyggn.-avtal mellan resp. markägare och kommunen
2. I vilken form träffas avtal mellan markägare resp med huvudman och kommun (expl. avtal)?	2. Inga samarbetsavtal mellan markägarna. Ursprungliga markägare tvångsinl.	2. Myndighetsbeslut om expl. samverkan i form av samfällighet som tecknar expl. avtal med kommunen	2. Se ovan
3. Hur beräknas andelstal, ideella andelar, ingångsvärden eller motsvarande?	3. Jämför FBL	3. Baserat på markn. värde och ev. likvider	3. I prop. till areal eller tidigare byggrätt gm "gradering" med ev. likvider
4. Skall samverkan mellan markägare i fasta former ske före och under planläggningen?	4. -	4. Genom markförordn. bildas expl. samfällighet och anges tid inom vilken detaljplan skall antas	4. Expl. samverkan en följd av att plan fastställes
5. Hur skall säkerheter för exploateringskreditiv uppläggas?	5. Alla säkerheter samlas i en hand	5. Bestående fast. lämnar förmånsrätt till den bildade expl. samfällighet samt utrymme för indiv. inteckningar	5. Nya fast. bildas aut. enl. nya planen (fast. regl.) och kan inteckn. efter värdering av de nya byggrätterna
6. "Utskiftning" och fördelning av intäkter?	6. Tårtbitspolitik	6. Alla som är med (friv. eller efter inlösen) erhåller utdeln. enl. and. tal	6. "Automatiskt" enl. ovan
7. Hur gör man med markägare som ej frivilligt vill vara med från början?	7. Expropriation eller inlösen	7. Inlöses av samfälligheten med ers. enl. ingångsvärdet (markn. värdet)	7. Den som inte vill vara med frivilligt blir inlöst av kommunen med ers. enl. mark. värde ./ förväntningsvärdet

6 Exploaterings- samverkan enligt förslaget i propositionen 1981/1982:221

6.1 Exploateringssamverkan

6.1:1 Inledning

I förslaget har exploateringssamverkan utformats som en enhetlig, sammanhållen lagstiftning i en särskild speciallag. Från departementets sida har man således tillmötesgått den kritik mot splittring och svåröverskåd-
lighet, som riktats mot PBL-förslaget i denna del (jfr prop sid 23–24).¹ De för
exploateringssamverkan som genomförandemetod nödvändiga förändring-
arna har samlats i den nya lagen. Som komplettering sker så hänvisningar
till redan gällande lagstiftning, som kan utnyttjas i tillämpliga delar, främst
då fastighetsbildningslagen (jfr prop sid 24, 39).

I jämförelse med PBL-utredningens förslag har det skett en tyngdpunkts-
förskjutning mot fastighetsreglering, där förrättningsförfarandet kommer
att spela en ökad roll i genomförandeproceduren (jfr prop sid 21, 39). Ett nära
samarbete förutsätts därvid ske emellan fastighetsbildningsmyndigheter
och planmyndigheter (jfr prop sid 46).

Samfällighetsförvaltning enligt anläggningslagen för att organisera
genomförandeproceduren blir enligt förslaget en fakultativ möjlighet. Det är
möjligt, att fullgörelsen kan ske helt med en fastighetsregleringsförrättning
(jfr prop sid 21, 48, 56).²

Huvudsyftet med förslaget är att inrätta en ny alternativ metod för
plangennomförande, där nuvarande markpolitiska metoder kan behöva en
komplettering.³ Departementschefen framhåller bl a följande om detta

*”Dagens byggnadslagstiftning erbjuder endast begränsade möjligheter att få
till stånd samordnade aktiva insatser inom ett planområde, när äganderätten
till fastigheterna är uppdelade på flera händer. Härfor krävs direkt
medverkan av markägarna inom planområdet. Det fordras på grund härav i
praktiken att kommunen aktivt engagerar sig i genomförandet av upprättade
planer genom att antingen förvärva marken eller ingå exploateringsavtal med
markägarna.*

*Man kan inte längre räkna med att kommunerna därvid – i den utsträckning
som tidigare varit fallet vid utbyggnad genom exploatering av obebyggd mark
– skall kunna behärska plangenomförandet genom eget markinnehav eller*

genom exploateringsavtal med enstaka exploatörer" (prop sid 18).

Den nya lagens huvuduppgift blir således att förverkliga detaljplaner,⁴ och departementschefen anför bl a:

"Behovet av ett regelsystem om samverkan mellan fastigheter vid exploatering för bebyggelse grundas i första hand på det allmänna önskemålet att lagstiftningen skall ge effektiva medel att genomföra den bebyggelse m m som förutsätts i stadsplaner och byggnadsplaner enligt byggnadslagen . . . I första hand bör exploateringssamverkan kunna komma till stånd för att i ett sammanhang genomföra åtgärder som beslutats i en stadsplan eller i en byggnadsplan". (prop sid 19, 21)

Lagstiftningen betraktas i detta sammanhang som ett markpolitiskt hjälpmedel bland andra⁵ för kommunerna att sörja för ett effektivt plangenomförande och det heter bl a (prop sid 25 ff):

"Mitt förslag bygger på samma grundläggande tankar som utredningsförslaget, nämligen att exploateringssamverkan skall vara avsedd att användas om det med hänsyn till bebyggelseutvecklingen är angeläget att i ett sammanhang ställa i ordning mark för bebyggelse och utföra anordningar för bebyggelsen".

Lagstiftningens användningsområde blir enligt departementschefen inte begränsat till vissa planeringssituationer,⁶ och det heter härom bl a:

"Exploateringssamverkan kan ske i olika bebyggelsesituationer, tex vid nyexploatering för bostadsändamål samt vid förbättring och förtätning av befintliga bebyggelsemiljöer. Det kan därvid vara fråga om såväl helårs- som fritidsbebyggelse eller bebyggelse för andra ändamål". (prop sid 63).

Tillämpningen är emellertid som framgått inledningsvis främst inriktad på att lösa ägosplittringens problem, där nuvarande markpolitiska hjälpmedel framförallt behöver kompletteras (jfr prop sid 18–19). Med den nya lagstiftningen som hjälp kan från genomförandesynpunkt svårarbetade områden bemästras på ett helt annat sätt än tidigare.

Att rådande ägo gränser och ägarförhållanden inte längre behöver begränsa planförfattarnas handlingsfrihet i samma grad som för närvarande⁷ ökar möjligheterna till god planläggning:

"Genom ett sådant regelsystem ökas möjligheterna att välja goda planläggningsalternativ. Med förbättrade genomförandemedel kan man alltså åstadkomma bättre lösningar totalt sett. Även mark med mindre goda förutsättningar från fastighetsindelningssynpunkt kan komma ifråga för exploatering för bebyggelse". (prop sid 19)

6.1:2 Grunderna för exploateringssamverkan enligt förslaget

6.1:2:1 Kommunalt inflytande

Samverkansområdet bestäms efter en kommunal bedömning från plansynpunkt (jfr prop sid 20). Avgränsningen av samverkansområdet grundas

således på kommunens planöverväganden: "Eftersom exploateringssamverkan i första hand bör ses som ett medel att genomföra kommunala planintentioner, bör gränserna för samverkansområdet som jag nyss anförde bestämmas utifrån planmässiga principer, dvs efter vad som är lämpligt att planlägga i ett sammanhang" framhåller departementschefen bl a (prop sid 26 ff).

Både frågan om exploateringssamverkan skall komma till stånd eller inte och samverkansområdenas avgränsning kan på detta sätt uppfattas som en form av kommunal planering – ett utflöde av det kommunala planmonopolet, om man så vill.⁸ Det framhålls sålunda i propositionen (prop sid 46): "kommunens inflytande på frågan om exploateringssamverkan skall komma till stånd eller inte sker genom ett krav på kommunalt tillstyrkande av förrättningen". I kommentarerna betecknas kommunens utslagsgivande prövning som en form av "vetorätt" (prop sid 60).⁹ I bedömningen ingår också en markpolitisk lämplighetsprövning från kommunens sida, där kommunen tar ställning till om plansamverkan ter sig lämpligare än andra markpolitiska medel eller inte.¹⁰ Detta berörs i propositionen bl a på följande sätt (prop. sid 21 ff).

"Med anledning av dessa påpekanden vill jag framhålla att det förslag som nu läggs fram kommer att ge kommunen ett avgörande inflytande över frågan om samverkan överhuvudtaget skall få komma till stånd. Därigenom kan kommunen prioritera egna markförvärv och andra investeringar och på så sätt tillgodose bostadspolitiska ambitioner av olika slag."

I detta sammanhang är genomförandesyftet ett väsentligt kriterium för tillämpningen, vilket bl a betonas i propositionen sid 65 där det heter:

"Som ytterligare villkor för exploateringssamverkan anges vidare att exploateringsåtgärderna skall vara angelägna med hänsyn till bebyggelseutvecklingen. Ändamålet med detta villkor är att avgränsa samverkansinstitutets tillämpning till sådana situationer där det föreligger ett angeläget behov att få behövlig exploatering genomförd. Samtidigt är ändamålet att garantera att samhällets planer ifråga om bebyggelse inom området kan förverkligas."

Institutet exploateringssamverkan fyller i detta sammanhang samma roll som andra markpolitiska hjälpmedel, t ex kommunala markförvärv eller expropriation, då det gäller att säkerställa markens tillgänglighet för en samlad bebyggelseutveckling. Detta betonas också särskilt i propositionen och det heter härom (sid 53–54):

"För att uppnå syftet med exploateringssamverkan, nämligen att i ett sammanhang få utfört nödvändiga och önskade åtgärder för att ställa iordning mark för bebyggelse eller anordningar som behövs för bebyggelse, måste samfälligheten få tillgång till behövlig mark på samma sätt som när exploateringen ombesörjs av en kommun."

6.1:2:2 Enskilt intresse

Samverkan bygger på intresset för frivillig medverkan. En markering av detta är föreskrifter om s k opinionsvillkor.¹¹ Efter förebilder i fastighets-

bildningslagens¹² och anläggningslagens¹³ bestämmelser krävs sålunda, att fastighetsägarna inte mera allmänt motsätter sig plangenomförande med exploateringssamverkan (jfr prop sid 67). Prövningen av opinionsvillkoret skall ske på ett nyanserat sätt, och det krävs att en negativ opinion skall kunna anföra beaktansvärda sakliga skäl för sitt motstånd för att vinna beaktande. Vidare skall särskild hänsyn tas till uppfattningen hos sakägare som är särskilt beroende av en bebyggelseförändring – har särskild ”nytta” av detta – jfr lagförslaget § 5. Bland motiven för opinionsvillkoret i propositionen återfinns bl a följande uttalande om tillämpningen (sid 31):¹⁴

”Erfarenheten av opinionsvillkoret såsom det är utformat i anläggningslagen är såvitt bekant goda. Det ger möjlighet till en smidig och ändamålsenlig tillämpning och lämpar sig enligt min mening väl även för den nya lagen. Någon motsvarighet till undantagsregeln i § 7 st 2 i anläggningslagen bör dock inte gälla vid exploateringssamverkan. Enligt den regeln behöver inte opinionsvillkoret uppfyllas om behovet av en anläggning är synnerligen angeläget. Är exploatering synnerligen angelägen från kommunens synpunkt men saknas ändå en positiv opinion, bör frågan istället lösas genom att kommunen själv går in som huvudman.”

6.1:2:3 Intresseavvägning

Till grund för beslut om exploateringssamverkan fordras mot bakgrund av de hänsynstaganden som sålunda skall ske en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen på samma sätt som vid detaljplanläggning enligt byggnadslagen.¹⁵ Plangenomförandet skall framstå som tillräckligt angeläget för att en förändring skall få komma till stånd (prop sid 43):¹⁶

”Avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen när det gäller behovet av mark för genomförande av en plan sker därvid vid prövningen enligt byggnadslagstiftningen, dvs i normalfallet i samband med att detaljplanen fastställs. I princip bör det alltså vara möjligt att göra marken inom samverkansområdet tillgänglig i den utsträckning som behövs för att genomföra företaget. . . . Härigenom ges sålunda möjlighet att få frågan om ianspråkstagande av marken prövad i planärendet. Föreligger därvid möjlighet till olika alternativa lösningar att genomföra exploateringen, torde det följa av byggnadslagstiftningens krav på hänsyn till enskilda intressen och av de grundläggande förutsättningarna för exploateringssamverkan . . . att man skall välja det alternativ som vållar minst skada för fastighetsägaren.”

6.1:2:4 Delaktighetsnorm – värdeutjämning

Förslaget utgår ifrån, att plangenomförandet betraktas som ett gemensamt företag för alla fastigheter, som bidrar med mark. I propositionen heter det sålunda bl a (prop sid 22):

"De fastighetsägare som deltar i exploateringen skall därför i princip ställa sin mark till förfogande för behövliga marköverföringar och storleksförändringar som förutsätts i de planer som avses genomföras inom samverkansområdet."

För detta ändamål beräknas andelstal, som står i proportion till deltagarnas insatser i tillskjutna fastighetstillgångar,¹⁷ dvs en delaktighetsnorm, på sätt som är karaktäristiskt för fastighetssamverkan.¹⁸ Principen redovisas bl a på följande sätt i motiven (prop sid 20):

"Resultatet av att marken kan utnyttjas effektivare genom samordningen bör kunna fördelas bland deltagarna på ett rättvist sätt i förhållande till deras ursprungliga ägoinnehav inom området".

Avsikten är att ge deltagarna ett rättvist utbyte av planomvandlingen. Det uppstår en värdeutjämning, som leder till likabehandling från ekonomisk synpunkt, oavsett hur byggnadsrätten fördelas med plandispositioner inom området. Detta beskrivs bl a på följande sätt i propositionen (sid 44):

"Av vad jag nu har anfört framgår att fastighetsbildningslagens tilldelningsregler inte står i överensstämmelse med vad som åsyftas med exploaterings-samverkan, nämligen att det värdeutfall som en ny eller ändrad stads- eller byggnadsplan medför skall fördelas mellan de deltagande fastigheterna i förhållande till deras ursprungliga ägoinnehav. Med hänsyn härtill anser jag – i likhet med utredningen – att, när fastighetsreglering utgör ett led i fördelningen av avkastningen i en exploateringssamfällighet, andelstalen i samfälligheten bör vara styrande för tilldelningen. Som jag har angett i det föregående . . . ifråga om andelstalens bestämmande skall därvid bortses från inverkan av den detaljplan som tillkommit för att genomföras med samexploatering."

Som huvudprincip för beräkning av andelstal sker enligt förslaget en uppskattning av fastigheternas bidrag räknat i areal, medan andra fastighetsvärden, bl a byggnader utjämnas med ersättning i pengar (jfr lagtexten § 11 st 1–2).¹⁹

6.1:2:5 Fördelning av byggnadsrätt/marktilldelning

Enligt förslaget fördelas den byggbara marken inom planområdet på deltagarna efter andelstal, så att de erhåller en likvärdig tilldelning i fastigheter med byggnadsvärde, dvs byggnadsrätt. Detta berörs i propositionen bl a på följande sätt (sid 85):

"Den mark som fastigheterna tilldelas kan vara värd olika mycket. Värdeskillnaderna kan hänföras till markens läge. Mark med sjöutsikt kan t ex ha större värde än mark som saknar sådan utsikt osv. Även byggnadsrätten på marken kan variera. . . . Till ledning för tilldelningen kan det vara lämpligt att den mark som tillförs fastigheterna värderas med utgångspunkt i markens marknadsvärde vid tillträdet."

Propositionen förordar fastighetstilldelning genom fastighetsreglering som fördelningsmetod (s k indirekt vinstfördelning). Beträffande detta anför bl a följande i propositionen (sid 39):²⁰

"I likhet med utredningen anser jag att fastighetsregleringsinstitutet enligt fastighetsbildningslagen bör utnyttjas för att fullfölja exploateringssamverkan ifråga om marken. En nära samordning mellan förfarandet vid exploateringssamverkan och fastighetsreglering är från flera synpunkter naturlig. Normalt är frågorna om fastighetsindelningen centrala i de situationer som det här är fråga om. Den mark som skall avstås skall tas om hand av och fördelas bland de deltagande fastigheterna."

Deltagarna får i princip rätt att återfå fastighetstillgångar i proportion till de realvärden i mark, som sakägarna bidragit med inom planområdet d v s en ägokravsprincip²¹ (prop sid 38):

"Enligt min mening bör med hänsyn till det sagda en fördelning genom marköverföring ges företräde framför det alternativ som innebär fördelning i pengar. En sådan företrädesregel finns i fastighetsbildningslagen (kap 5 § 2) och bör bli tillämplig även vid exploateringssamverkan. Regeln måste då kompletteras med en möjlighet till ersättning i pengar i de fall marköverföring inte kan ske fullt ut."

Kan tilldelningen inte genomföras jämnt ut, fördelas sålunda skillnader, som uppkommer genom fastighetslikvider i pengar.²² Metoden utvecklas närmare i kommentarerna sid 84–85 i propositionen, där det heter:²³

"Enligt huvudregeln i första meningen skall en fastighet som avstår mark för exploateringsens genomförande erhålla tilldelning i byggbar mark i förhållande till sitt andelstal. . . Det kan förväntas att det främst vid förnyelse och förtätning inte sällan kommer att saknas förutsättningar för marktilldelning till samtliga deltagande fastigheter. Något krav på medgivande från fastighetsägare eller särskilda föreskrifter ifråga om fastighetsregleringen i denna situation synes inte böra införas. Det ligger i sakens natur att fastighetsägare som deltar i samexploatering inte alltid kan ha garanti för marktilldelning. Istället bör då de värdeskillnader som uppstår utjämnas genom pengar."

Omvandlingen genom fastighetsregleringsmetoder leder till att de fastighetsrättsliga förutsättningarna bringas i överensstämmelse med planen genom lagakraftvinnande beslut av fastighetsbildningsmyndigheten. Detta inslag av exigibilitet i genomförandeproceduren, som är något nytt inom planlagstiftningen, betonas också av departementschefen (prop sid 46):

"I det förfarande jag föreslår får alltså förrättningen en relativt sett större betydelse än enligt utredningsförslaget. Mitt förslag innebär att man får ett sammanhållet förrättningsförfarande, dvs förrättningen inleds när ansökan om exploateringssamverkan sker och avslutas inte förrän alla de ändringar i fastighetsindelningen m m som exploateringssamverkan ger upphov till har

genomförts. I denna förrättning ingår fastighetsreglering som en integrerad del.”

6.1:2:6 Fördelning och betalning av exploateringskostnader

Överensstämmande med traditionerna vid fastighetssamverkan²⁴ utnyttjas delaktighetsnormen för ett deltagande också som fördelningsnyckel för betalning av kostnader. Principen återges på följande sätt i propositionens kommentarer till lagförslaget § 11 där det bl a heter (prop sid 73 ff):

”Grunderna för fördelning av exploateringskostnader och fördelar skall enligt första stycket fastställas vid förrättningen. Det sker genom att för varje deltagande fastighet anges ett andelstal. I allmänhet torde samma andelstal kunna gälla för fördelning av såväl kostnader som fördelar.”

I förslaget förutses vidare en exploateringsamfällighet bli inrättad, som kan uppträda som part gentemot kommunen för att teckna exploateringsavtal för delägarnas räkning och i övrigt verkställa erforderliga gemensamma åtgärder som behövs för att göra området byggbart enligt planen.²⁵ Om detta anförs bl a följande i propositionen (sid 22):

”Ifråga om utförandet av olika gemensamma åtgärder bör exploateringsamfälligheten gentemot kommunen kunna uppträda på samma sätt som om hela området, inom vilket samverkan skall äga rum, var i samfällighetens hand. Samfälligheten bör sålunda kunna utföra anordningar, dels sådana som enligt exploateringsavtal skall överlämnas till kommunen, dels sådana som behövs som en gemensamhetsanläggning för bebyggelsen.”

Den praktiska formen för överenskommelse med kommunen förutses bli exploateringsavtal²⁶ och departementschefen anför bl a (sid 49):

”Jag kan i huvudsak ansluta mig till utredningens förslag att kommunen skall kunna ingå exploateringsavtal med exploateringsamfälligheten vid plangenomförandet. . . Kommunens inflytande över företagets genomförande får utövas i huvudsak genom exploateringsavtal. Ifråga om kommunens möjligheter att av exploateringsamfälligheten kräva exploateringsavtal av en viss utformning bör, som jag nyss sagt, samma principer gälla som när det är fråga om en enda exploatör.”

I förslaget betonas samfällighetens betydelse för avtalsregleringen (sid 68–69):

”Genom den sakrättsliga knytningen kommer samfälligheten att utgöra en stabil bas för den verksamhet som skall bedrivas. Denna stabilitet är väsentlig som grund för att kommunen och en sammanslutning av enskilda fastighetsägare skall kunna ingå avtal om genomförandet av en detaljplan och ge förutsättningar för att få avtalet fullföljt.”

Exploateringssamverkan innefattar all fullgörelse, som behövs för att genomföra gemensamma anordningar för bebyggelsen enligt planen. Om detta heter det bl a i propositionen (sid 22):

"En viktig fråga är vilka åtgärder som skall kunna omfattas av exploateringssamverkan. Enligt min mening finns det inte någon anledning att begränsa möjligheterna till endast vissa typer av åtgärder, utan alla slags åtgärder som normalt inryms i exploatering för bebyggelseändamål och som syftar till att ställa i ordning marken för bebyggelse eller att underlätta förnyelse av bebyggelseområden bör kunna genomföras."

6.1:2:7 Inlösen av mark i plangenomförandesyfte

För att plangenomförandet skall kunna ske på ett effektivt sätt ges möjlighet inlösa mark,²⁷ som behöver disponeras från fastighetsägare som ej önskar delta. I denna mening är fastighetssamverkan frivillig. Här utnyttjas principerna för båtnadsavsägelse i tidigare traditioner för fastighetssamverkan.²⁸ Den som avstår från deltagande blir inlöst²⁹ med expropriationsersättning, där värderingen sker utan hänsynstagande till fördelar i fråga om bebyggelseutnyttjande i den nya planen. Behovet av sådan tvångsrätt berörs bl a i prop sid 22:

"Även sådana fastigheter eller fastighetsdelar inom samverkansområdet som inte ingår i samverkan bör i princip vara tillgängliga, i den mån marken enligt detaljplan som tillkommit för exploateringen behövs för genomförandet. Sådan mark bör således mot ersättning kunna överföras genom fastighetsreglering för fördelning mellan de deltagande fastigheterna."

En sådan möjlighet att utnyttja tvångsrätt bottnar ytterst i det allmännas intresse att främja ett plangenomförande menar departementschefen och framhåller (prop sid 29):

"Det får anses vara ett allmänt intresse att en exploateringssamfällighet får möjlighet att genomföra hela exploateringen inom samverkansområdet, även om någon eller några markägare inom området avböjer att delta. Om det allmänna genom översiktliga planer och detaljplaner har tagit ställning till att exploatering av visst område bör ske, är det också ett allmänt intresse att sådana beslutade planer genomförs. Jag anser emellertid att det är tillräckligt att de som deltar i exploateringssamverkan ges möjlighet att, i den utsträckning som krävs för att genomföra exploateringen, ta i anspråk mark från sådana fastighetsägare som valt att stå utanför samverkan. Man behöver alltså inte kräva att dessa fastighetsägare direkt deltar i samverkan. Jag förordar således den principiella lösning som utredningen föreslagit och som innebär att erforderlig mark skall kunna ställas till exploateringssamfällighetens förfogande utan krav på tvångsanslutning av fastighetsägare som valt att ställa sig utanför samverkan."

I detta sammanhang klargörs, att sakägare som ställer sig utanför samverkan också får avstå från företagets fördelar och det heter apropå detta (sid 30):

"En fastighetsägare som avböjer att delta skall inte ha del av företagets avkastning. Han skall å andra sidan inte heller lida någon ekonomisk förlust genom att stå utanför exploateringsföretaget. För den mark som fastighetsägaren genom fastighetsreglering avträder till exploateringssamfälligheten bör därför utgå ersättning som i princip motsvarar markens värde före den eventuellt nya planläggningen. Fastighetsägarens ersättning bör således motsvara vad som skulle ha betalats om kommunen hade löst in marken."

Detta klargörs ytterligare i följande uttalande (sid 42):

"För värdering av den mark från en icke deltagande fastighet som blir föremål för fastighetsreglering har utredningen föreslagit en särskild regel av innebörd att ersättningen skall bestämmas med hänsyn till marknadsvärdet men med bortseende från inverkan av en sådan detaljplan som exploateringssamfälligheten har tillkommit för att genomföra. Som jag tidigare har framhållit är det avsett att värdehöjningen därigenom skall bli förbehållen de fastigheter som deltar i exploateringssamverkan."

Som framgått av tidigare kommentarer i detta avsnitt kompenseras vidare sakägare för fastighetsvärden, som inte beaktas vid andelstalsberäkningen genom särskilda fastighetslikvider. Detsamma gäller om tilldelning av mark enligt planen inte kan ske i full proportion till andelstalet.

Därutöver ges en möjlighet som vid expropriation att erhålla kompensation för annan skada, t ex rörelseskada, som kan inträffa t ex för deltagare, som måste flytta en anläggning eller dylikt – jfr lagförslaget § 18 st 2 samt prop sid 75.

6.1:3 Översikt av lagförslaget och förfarandet vid exploateringssamverkan

6.1:3:1 Exploateringssamverkan – syfte och förutsättningar

Syftet med exploateringssamverkan anges vara att iordningställa mark för bebyggelse inom samverkansområdet genom att vidta härför erforderliga åtgärder (§ 1). För att samverkan skall komma till stånd förutsätts, att det från planeringssynpunkt är angeläget att tillgodose en samlad bebyggelseutveckling.

Detta mark- och planpolitiska syfte har formulerats på likartat sätt som expropriationsgrunderna³⁰ för bebyggelseändamål (§ 3). Användning av exploateringssamverkan förutsätter kommunalt medgivande (§ 4), dvs att kommunen inom ramen för sitt planmonopol vill genomföra utbyggnaden på detta sätt. Vidare förutsätts, att enskilt intresse finns för medverkan i bebyggelseutvecklingen, så att sakägarna inte mera allmänt motsätter sig förfarandet, s k opinionsvillkor som tidigare skildrats (§ 5).³¹

6.1:3:2 **Initiativ till exploateringssamverkan, samverkansområde**

Initiativ till exploateringssamverkan kan tas både av byggnadsnämnd och sakägare, som kan delta i exploateringssamverkan (§ 8). Ansökan handläggs av fastighetsbildningsmyndigheten genom förättning enligt fastighetsbildningslagen (§ 9).

Vanligen kommer samverkansområdet att sammanfalla med området för en ny eller ändrad detaljplan, dvs plangenomförandesyftet kan väntas dominera den praktiska användningen – jfr prop sid 1, 26–28 samt 62.

6.1:3:3 **Exploateringsbeslut**

Fastighetssamverkan för plangenomförande grundas på s k exploateringsbeslut, som träffas av fastighetsbildningsmyndigheten (§ 13). Beslut om samverkan kan träffas som delbeslut före detaljplanläggning (§ 13 st 3).

Ett exploateringsbeslut före planfastställelse är en förutsättning för att värdeutjämning (jfr 6.1:2:4 tidigare) skall inträffa som grundval för plangenomförandet (§ 11 st 2 samt prop s 74). Denna beslutsordning utgör också villkor för användning av inlösenförfarande mot sakägare, som ej vill delta i exploateringssamverkan (§ 19).

Exploateringsbeslutet är bindande för sakägarna med sakrättslig verkan och påverkas t ex ej av ägarväxlingar (jfr prop sid 68). Förändring kräver förnyad prövning, och utträde kan bara ske, om det är utan olägenhet för övriga (§ 26).³²

Exploateringsbeslut förutsätter, att de mark- och planpolitiska syftena är uppfyllda (§§ 1, 3), och att fastighetsbildningsmyndigheten konstaterat tillräcklig opinion bland berörda fastighetsägare samt att kommunen tillstyrker förfarandet. I bedömningen ingår en intresseavvägning för att konstatera, att det vid en samlad bedömning från allmän och enskild synpunkt finns övervägande fördelar att använda exploateringssamverkan för att nå det avsedda bebyggelseändamålet (§ 3 st 2).

Som framgått kan beslutet delas upp så, att tillåtligheten i princip konstateras i ett beslut, som anger samverkansområde och företagens ändamål samt berörda fastigheter (§ 13 st 2 pkt 1–2). Övriga frågor, bl a beräkning av andelstal, fastighetsregleringsåtgärder m fl genomförandefrågor (§ 13 pkt 3–6) kan då avgöras senare, t ex efter fastställelse av detaljplan.³³

Sammanfattningsvis beskriver föredraganden förfarandet vid exploateringssamverkan som en sammanhängande procedur, där man (prop sid 48):

"1. Tar initiativ till detaljplanläggning, 2. upprättar en detaljplan och ett exploateringsavtal, 3. utför gemensamma markanordningar för markens iordningställande, 4. i övrigt företar de ändringar i fastighetsindelningen som föranleds av den nya planen."

6.1:3:4 Deltagande i exploateringssamverkan, båtnadsavsägelse/inlösen

Rätt att delta i fastighetssamverkan tillkommer i princip varje ägare till mark inom samverkansområdet, som så begär.

Som tidigare framgått (6.1:2:7) bygger förslaget på frivillig anslutning. Den som inte önskar, kan ställa sig utanför. Men behövs hans mark för plangenomförande får den då istället inlösas (§ 19). I vissa fall kan sakägare också begära inlösen (§ 20). Kompensation lämnas då till inlösta sakägare på samma sätt som vid expropriation (§ 21). Vederbörande får då emellertid avstå från värdet av de utvecklingsmöjligheter, som kan påräknas som resultat av plangenomförandet – en båtnadsavsägelse inträffar, som förut redovisats³⁴ (§ 21 st 1).

Inlösen sker där så är möjligt genom fastighetsreglering, så att marken överförs till deltagande fastigheter, vars ägare är intresserade av tillskott. I annat fall kommer inlösta områden att utgöra en samfällid ägotillgång för deltagande fastigheter (§§ 19 st 1, 20 st 1).³⁵

6.1:3:5 Åtgärder för genomförande/beräkning av andelstal

Som inledningsvis framgått (jfr 6.1) har förrättningsförfarande enligt fastighetsbildningslagen erhållit en nyckelfunktion enligt förslaget. Fastighetsbildningslagens bestämmelser om fastighetsreglering tillämpas direkt där den nya lagen inte innehåller särbestämmelser (§ 9 – jfr prop sid 24, 39 samt 70 ff), och fastighetsbildningsmyndigheten ansvarar för erforderligt utredningsarbete och samråd i olika genomförandefrågor (§ 10).

Som komplement till fastighetsbildningsmyndighetens verksamhet kring genomförandefrågor inrättas en s k exploateringssamfällighet (§ 7), där deltagande fastigheter ingår. Samfällighetsbildningen är dock inte obligatorisk enligt förslaget, om t ex en fastighetsreglering visar sig tillräcklig, och en formlig föreningsbildning för förvaltningen kan ersättas med delägarförvaltning (jfr sid 56, 69 samt not 25 ovan).

Vid förrättningen fastställs grunderna för samverkan genom andelstal som fastställs i exploateringsbeslutet för varje deltagande fastighet. Denna delaktighetsnorm fungerar som brukligt vid fastighetssamverkan³⁶ både som fördelningsnyckel för fördelning av byggnadsrätt på kvartersmark (fördelar) och för fördelning av olika slags exploateringskostnader (§ 11 st 1).

Enligt förslaget skall andelstalen bestämmas främst med ledning av arealen exploateringsbar mark, som respektive fastighet bidrar med inom samverkansområdet (§ 11 st 2). Denna huvudregel leder till att fastighetslikvider måste lämnas i pengar för att utjämna skillnader mellan arealvärden, som beaktas vid andelstalsberäkningen och totala fastighetsvärdet. Deltagarnas totala fastighetsvärde skall nämligen tillgodoräknas och bestämmas på samma sätt som vid expropriation, vilket kan leda till överskott (t ex för tidigare bebyggd mark) eller underskott (t ex för mark av sämre beskaffenhet), som måste utjämnas på detta sätt (§ 11 st 2 jfr prop sid 74 ff).

I normalfall då fastighetssamverkan syftar till att genomföra en ny eller

ändrad detaljplan, skall de totala fastighetsvärdena bestämmas med utgångspunkt från pågående markanvändning. Fastigheternas ingångsvärden fastställs således till det värde de har före plangenomförandet. Planens värdeutfall efter plangenomförande blir på så sätt föremål för gemensam fördelning (värdeutjämning) enligt andelstalen (§ 11 st 2).

6.1:3:6 Genomförande/omvandling av fastighetsbestånd/ fastighetstilldelning

Då exploateringssamverkan används för genomförande av ny eller ändrad detaljplan, verkställs en omvandling av fastighetsbeståndet genom fastighetsreglering, så att fastighetsindelningen motsvarar förutsättningarna för bebyggelse i enlighet med planen (§ 16). Därvid utnyttjas fastighetsbildningslagens bestämmelser i tillämpliga delar (§ 16 st 1, jfr även § 9). I propositionen förordas, som inledningsvis framgått, att exploateringssamverkan genomförs med marktilldelning, s k indirekt vinstfördelning, d v s en modifierad ägokravsprincip på likartat sätt som inom fastighetsbildningslagen (jfr prop sid 38 ff samt motiven till fastighetsbildningslagen sid 331 ff och sid 392, referat i not 21 ovan).

Tilldelning av fastigheter sker för bebyggelseändamål – ”mark som är avsedd för enskilt byggande” (§ 18). Denna förändring av användningssätt är en särbestämmelse i förhållande till fastighetsbildningslagen. Den fördelning av byggnadsrätten i området som på så sätt sker genomförs från värdesynpunkt likvärdigt mellan deltagarna i förhållande till fastigheternas andelstal – dvs det sker en värdeutjämning av den båtnad som uppkommer med bebyggelseomvandlingen. Också detta är en särbestämmelse i förhållande till fastighetsbildningslagen (§ 18 st 1 samt prop sid 84 ff).

Möjligheterna till tilldelning av byggnadsfastigheter i full proportion till andelstal kan dock begränsas av förutsättningar, som följer av detaljplanen i fråga om fastighetsbildningen. Huvudprincipen om fastighetstilldelning efter andelstal måste då modifieras, så att skillnader utjämnas med fastighetslikvider i pengar (§ 18 st 1 prop sid 84 ff).

Som tidigare framgått³⁷ kan fastigheter vidare behöva kompenseras för annan skada, t ex speciell användning för rörelse, som måste flyttas och dylika kostnader (§ 18 st 2).

Fastighetsregleringen skall ske under hänsynstagande till deltagarnas intressen, och omvandling bara ske i den utsträckning, som krävs för att genomföra exploateringen (§ 16 st 1), och hänsynstagande är också möjligt, t ex så att tilldelning sker av kvartermark, som ansluter till tidigare fastighetsinnehav.

För bebyggda fastigheter finns en särskild skyddsregel, som innebär spärr mot ianspråkstagande av mark med befintlig byggnad, såvida inte den nya planen fordrar en förändring (§ 17, prop sid 83 ff).

Lagens regler om fastighetsomvandling och fastighetstilldelning kan betraktas som ”en mönsterordning” som iakttas, om deltagarna inte är ense om annat. Bestämmelserna om beräkning av andelstal och fastighetstilldelning, ersättning m m är således dispositiva, och ger utrymme för frivilliga överenskommelser, om andra lösningar, t ex jämkning av fastighetstilldel-

ning mellan olika parter (§ 23 st 1). Hänsynstagande till fordringsägare begränsar dock utrymmet för avvikelser, som kan påverka deras säkerhet. I sådana fall krävs medgivande från panthavarna (§ 23 st 2).

6.1:3:7 Gemensamma åtgärder för genomförande/mark- och exploateringsarbeten

Som framgått³⁸ utgår förslaget från att en särskild samfällighet – exploateringssamfällighet – bildas, som kan ta ansvar för gemensamma utbyggnadsåtgärder inom området (§ 7). Tidigare³⁹ har också skildrats hur kostnaderna för sådana exploateringsarbeten fördelas efter andelstal (jfr § 11 st 1).

Tanken i propositionen är att samfälligheten skall kunna fungera som part gentemot kommunen i förhandlingar om exploateringsavtal för deltagarnas gemensamma räkning (prop sid 47 ff, 68 ff).

Som resultat av exploateringsbeslutet, förrättningen för omreglering av fastighetsbeståndet m m och samfällighetens åtaganden genom exploateringsavtal etc färdigställs området för byggande (prop sid 1, 46 ff).

Enligt förslaget⁴⁰ kan samfällighet, som företräds av samfällighetsförening beviljas förmånsrätt i de deltagande fastigheterna enligt förmånsrättslagen för samfälligheter i syfte att finansiera gemensamma åtaganden. Beslut härom meddelas av fastighetsbildningsmyndigheten i exploateringsbeslutet (§ 13 st 2 pkt 4). Av hänsyn till risken för konkurrens om värdesäkerhet med de tidigare panthavarna i fastigheten förutsätts då, att en beloppsgräns föreskrivs för samfällighetens förmånsrätt, som inte får överstiga beräknad värdehöjning genom fastighetens användning för bebyggelseändamål (§ 12).

Förrättningen hos fastighetsbildningsmyndigheten och samfällighetsförvaltningen pågår, till dess erforderliga genomförandeåtgärder fullföljts (prop sid 47). Samfällighetens verksamhet är då fullbordad, och den likvideras därefter och upplöses (prop sid 57).

En tidsgräns för genomförandet utsätts, då erforderliga åtgärder skall vara slutförda (§ 25 jfr även § 13 st 2 pkt 6). Samfälligheten upplöses redan tidigare, om verksamheten fullgjorts före slutdagen (prop sid 57). Exploateringsbeslutets tidsfrist kan vidare förlängas av fastighetsbildningsmyndigheten, om det är nödvändigt (§ 25 st 2).

6.1:3:8 Besluts- och besvärordning

Som framgått tidigare⁴¹ kommer exploateringssamverkan vanligen ske för genomförande av ny eller ändrad detaljplan. Vissa grundläggande förutsättningar för detaljplanen – t ex exploateringstal och planområdets avgränsning – behöver därför vara klarlagda genom planarbete, och en utredning om planförutsättningarna genomförs av fastighetsbildningsmyndigheten (jfr § 10), i den mån inte initiativet tas direkt av kommunens byggnadsnämnd på grundval av planarbetet i kommunen (jfr § 8 st 1 samt prop sid 26). Avviker den slutliga detaljplanen från förutsättningar som lagts till grund för exploateringsbeslutet, kan detta medföra behov av omprövning (§ 26 st 1 samt prop sid 77, 94).

Exploateringsbeslutet innebär emellertid en självständig intresseavvägning och beslutsomgång i förhållande till detaljplanebeslutet, även om de grundläggande frågor som behöver prövas i många stycken är desamma, t ex behovet av bebyggelseutveckling inom planområdet. Som förut framgått⁴² kommer exploateringsbeslut om exploateringssamverkan normalt att föregå detaljplanebeslut. Delbeslut som i princip villkorar förutsättningarna för plangenomförandet till exploateringssamverkan som metod, kan då som tidigare beskrivits⁴³ tas före detaljplanebeslutet (jfr § 13 st 3). Därefter kan exploateringsbeslut om fastighetssamverkan i övriga delar t ex ifråga om fastighetstilldelning, värdering osv ske på från plansynpunkt helt fastlagda grunder (jfr prop sid 34, 46 ff).

Troligen kommer delbeslut i praktiken ofta att komma till användning för att fastlägga fastighetssamverkan som princip för plangenomförande, eftersom en sådan beslutsordning med exploateringsbeslut före detaljplan utgör en nödvändig rättslig förutsättning för bl a värdeutjämning och användning av inlösenförfarande i plangenomförandesyfte, som tidigare framgått (jfr § 11 st 2 samt § 19–20). På så sätt kommer också som nyss framhållits förutsättningarna från plansynpunkt kunna integreras på ett slutligt sätt i det fortsatta förfarandet vid exploateringssamverkan.

Med uppläggningsen i propositionen kommer således fastighetssamverkan att ge upphov till en självständig beslutsordning. Fullföljdsordningen har i förslaget anknutits till ordningen i fastighetsbildningslagen. Både exploateringsbeslut och andra åtgärder av fastighetsbildningsmyndigheten, t ex beräkning av andelstal, fastighetstilldelning, beslut om fastighetslikvider och inlösen m m, överklagas således till fastighetsdomstol (§ 33). Rättegångsreglerna om fullföljd i fastighetsmål gäller även den fortsatta processordningen, som sker i civil domstolsordning med HD som sista instans (§ 34).

6.1:3:9 Exploateringssamverkan utsträcks till nya användningsområden

Enligt förslaget kan användningsområdet för exploateringssamverkan utsträckas i förhållande till vad som tidigare diskuterats i PBL-förslaget, av remissinstanser eller i denna framställning.

Enligt förslaget fordras nämligen ingen överensstämmelse mellan samverkansområde och detaljplan. Mark som inte ingår i detaljplan – t ex grönområden i anslutning till fritidsbebyggelse – kan ingå i fastighetssamverkan (jfr prop sid 27, 74).

Förslaget anknyter heller inte exploateringssamverkan till genomförande av nya eller ändrade detaljplaner, utan exploateringssamverkan skulle också kunna utnyttjas för förverkligande av redan existerande, men helt eller delvis ogenomförda detaljplaner (jfr prop sid 27).

Båda dessa utvidgningar av tillämpningsområdet kan medföra vissa komplikationer, som kommer att diskuteras senare i framställningen.

6.2 Kommentarer

6.2:1 Några huvudfrågor

6.2:1:1 Användningsområdet

Som nyss framgått föreslår propositionen nya användningsområden för exploateringssamverkan, som inte diskuterats tidigare.

Enligt förslaget¹ behöver samverkansområdet inte sammanfalla med detaljplan, vilket bryter det formella sambandet mellan planbeslut och samverkan som ett instrument att genomföra ny plan eller planändring. Avgränsningen av samverkansområdet behöver med andra ord inte sammanfalla med en detaljplan.

Detta utnyttjas bl a för att hänföra mark utanför detaljplan till samverkansområdet. Motiveringen för detta synes främst vara att låta grönområden och frimark för fritidsbebyggelse ingå i samverkansområdet. Skälen för detta förefaller oklara från plansynpunkt, som lagrådet påpekat,² eftersom frimarken inte underkastas några planbestämmelser. Inte heller finns några anspråk på i varje fall tätbebyggelse, som skulle kunna motivera en sådan behandling från likabehandlingssynpunkt. Möjligen skulle ett sådant förfarande kunna erbjuda en metod att sammanföra glesbebyggelse i grupp på ett sätt, som likställer markägarna inom ett större område, då det gäller glesbebyggelseutnyttjande. Ett sådant förfarande skulle i och för sig kunna te sig rättspolitiskt tänkvärt, men saknar underlag i gällande rättsståndpunkt efter glesbebyggelseerättens avskaffande 1972.³

Förslaget förefaller nu komplicera andelstalsberäkningen,⁴ eftersom en sammanvägning av andelstal är avsedd med anspråk från fastigheter såväl inom som utom området för en detaljplan.

Också i ett annat avseende utsträcks användningsområdet på ett tidigare oförutsett vis. Enligt förslaget⁵ kommer nämligen exploateringssamverkan att användas för förverkligande helt eller delvis av äldre planer, som inte genomförts. Också här kan samverkansområdet tänkas variera i förhållande till detaljplan, t ex avse bara del av en plan.

Med detta tillämpningsområde kompliceras emellertid framförallt värderingsprinciperna, som i detta fall utgår inte från värdeutjämning, utan från den ojämna fördelning av värden och byggnadsrätt, som en äldre planfastställelse gett upphov till.⁶ Helt olika värderingsförutsättningar uppkommer på detta sätt för exploateringssamverkan, vilket också komplicerar förståelsen av reglerna.

En invändning som kan riktas mot detta tillämpningsområde, är, att exploateringssamverkan här används på ett från principiell synpunkt artfrämmande sätt. Det gäller nämligen i detta fall en användning helt vid sidan av huvudsyftet att genomföra en ny eller förändrad plan.⁷ Beroende härpå ter sig också bevekelsegrunderna från praktisk synpunkt tveksamma. Någon omvandling av fastighetsbestånd, där exploateringssamverkan kan erbjuda fördelar, torde inte finnas i detta fall, när avsikten är ett genomförande av status quo.

Det ojämna värdeutfall, som äldre plan medfört, innehåller som tidigare påtalat konfliktskapande element sakägarna emellan. Benägenheten att frivilligt medverka till t ex fastighetsreglering, som kan fordras för

plangenomförande förbättras inte. Ett tvångsvis genomförande återigen genom inlösen är vidare uteslutet i dessa fall enligt förslaget.⁸

Det är därför svårt att finna några bärande motiv för användning av exploateringssamverkan i detta sammanhang. Möjligen kan avsikten tänkas vara att nå bättre förutsättningar för att få kostnadstäckning till gemensamma exploateringsarbeten. Men också på den punkten finns redan möjligheter med annan speciallagstiftning, t ex gatumarksregler, VA-lagstiftning osv.⁹

Måhända har genomförandeproblemen i äldre bebyggelse som förblivit planstridig – dvs främst fall när äldre planer förblivit ogenomförda – inspirerat till denna utvidgning. Men av skäl som redovisats, förefaller exploateringssamverkan inte erbjuda nämnvärt remedium, när planeringen redan etablerat en konfliktskapande situation.

Inom äldre bebyggelse, som kompletteras genom t ex förtätning eller annan omreglering av bebyggelsen, får däremot exploateringssamverkan betydelse genom det spelrum, som värdeutjämnningen skapar, då det gäller omfördelning av fastighetstillgångarna i form av fastighetsreglering, så att fastighetsindelning m m bringas i överensstämmelse med den ändrade planen.

6.2:1:2 Exploateringssamverkan i omvandlingssyfte/ metod att genomföra ny eller förändrad detaljplan/ anknytning till detaljplanebeslutet

Huvudsyftet med exploateringssamverkan enligt propositionen¹⁰ är att införa ett nytt instrument för genomförande av ny eller ändrad detaljplan – dvs att åstadkomma den fastighetsrättsliga omvandling, som behövs för ett förverkligande. I normalfallet finns därför en direkt plananknytning eller koppling mellan exploateringsbeslut och fastställelse av detaljplan. De utvidgningar till nya användningsområden, som nyss redovisats, kan därför te sig tveksamma ur principiell synpunkt. I fortsättningen bortses från de komplikationer, som kan uppstå med dessa sidospår. Troligen är deras praktiska betydelse också tämligen perifer.

Som påpekats¹¹ kommer exploateringssamverkan som plangenomförandemetod enligt förslaget att utmynna i ett tvåbeslutssystem. Oaktat denna splittring i beslutsgången, kommer planförutsättningarna att bilda en gemensam grundval för besluten. Som följd härav är också intresseavvägningsfrågorna i stora stycken gemensamma. Behovet av ett samlat genomförande av bebyggelse, hänsynstagande till allmänna och enskilda intressen m m är frågor som prövas i exploateringsbeslutet, och det ingår också i planövervägandena, då detaljplan antas och fastställs – jfr bl a BL § 4. På samma sätt är kommunal medverkan ett villkor för exploateringsbeslut och tillkomsten av en detaljplan – det kommunala planmonopolet styr med andra ord beslutsgången i båda fallen – jfr BL § 5 och förslaget § 4.

Beroende på gemenskapen i förutsättningen finns också ett ömsesidigt beroende mellan besluten. Exploateringsbeslutet grundas på förutsättningar i planarbetet. En rättslig förutsättning för exploateringsbeslutet är omvandlingssyftet. Det vore inte rimligt att sakrättsligt binda fastigheterna för detta omvandlingskrav, om inte planförutsättningarna infrias. Brister

dessa måste följaktligen en omprövning vara möjlig, som förut konstaterats¹² (jfr förslaget § 26).

På motsvarande sätt är ett fullföljande av exploateringsbeslutet genom verkställighetsåtgärder beroende av innehållet i detaljplanen. Bestämmande av andelstal beror i princip på vilken ägovidd som ingår i planen och utrymmet för tilldelning av fastigheter genom fastighetsreglering bestäms av förutsättningar, som detaljplanen anger.

Ett särdrag för beslutsgången vid fastighetssamverkan återigen är opinionsvillkoret,¹³ som inte återfinns i planproceduren.

Ett annat särdrag för exploateringssamverkan återkommer då det gäller intresseavvägningen, där exploateringssamverkan erbjuder värdeutjämning mellan deltagarna.¹⁴ Bebyggelsen kan då grupperas tämligen fritt inom planområdet oberoende av äldre fastighetsgränser, eftersom detta ej påverkar värdeutfallet. Ett ojämnt värdeutfall, som i nuvarande ordning, betyder däremot att hänsynstagande kan behöva ske till fastighetsindelningen i detaljplanebeslutet, så att planutformningen påverkas av fastighetsindelningen, när lokaliseringen av bebyggelsen inom äldre fastighetsgränser blir avgörande för värdeutfallet.¹⁵ Häri ligger ett betydelsefullt särdrag för fastighetssamverkan jämfört med nuvarande planeringsprocedure. Värdeutjämningen fullgör här direkt en intresseavvägningsuppgift – likabehandling från värdesynpunkt – som underlättar friare dispositioner oberoende av äldre ägo gränser. Något särskilt hänsynstagande till dessa skulle med andra ord inte längre behövas i detaljplanebeslutet.

Med tanke på de skillnader i värderingsförutsättningar, som användning med värdeutjämning betyder i förhållande till traditionell rättsverkan av plan – ojämnt värdeutfall – måste exploateringsbeslutet som förut påpekats¹⁶ föregå detaljplanebeslutet.

Skulle exploateringssamverkan av någon anledning ej fullföljas, uppkommer teoretiskt en egendomlig rättslig situation. Teoretiskt skulle nämligen då bestående detaljplan s a s ”återfå” sin ojäma värdefördelning. Som strax skall beröras, torde exploateringsbeslutets exigitet i praktiken dock betyda, att detta kan sägas vara mest teoretiska eventualiteter. En teoretiskt tillfredsställande lösning på detta problem vore, att föreskrifter om plangenomförande med exploateringssamverkan togs in som del i detaljplanebeslutet. Man skulle då anknyta till traditionerna med sk villkorad stadsplan,¹⁷ där planens bestånd var förknippat med exploaterings-samverkan och dess värdeförutsättningar.

Måhända har detta också varit avsikten med förslaget till ändring av byggnadslagen §§ 25 st 4 och 107 st 4 i förslaget. Men enligt motiven¹⁸ skulle förordnandet om exploateringssamverkan enbart betyda ett medgivande till inlösen av ägovidd från fastigheter, som inte deltar i samverkan – således inte att värdeutjämning också ingår som planvillkor deltagarna emellan. Problemet kommer att diskuteras ytterligare i följande framställning.

Som tidigare framgått¹⁹ skiljer sig också fullföljdsproceduren mellan exploateringsbeslut och detaljplanebeslut – planbesluten överklagas i administrativ ordning, exploateringsbeslut är förknippade med överprövning av domstol.

6.2:1:3 Effektivitet i genomförande/Exigibilitet

Förslagets huvudsyfte är att underlätta plangenomförande. Planers genomförbarhet i praktiken är ett centralt allmänt intresse i planeringsarbetet – en kärnfråga för varje plansystem. Hur uppfylls då detta huvudsyfte i förslaget?

Detaljplan, som genomförs med den nya metoden, kommer enligt förslaget att föregås av exploateringsbeslut. Detta är bindande med sakrättslig verkan mot deltagarna, när det vunnit laga kraft.

Fastighetsbildningsmyndigheten bestämmer det närmare innehållet i exploateringsbeslutet (§ 13), där fastighetsreglering för omvandling av fastighetsbeståndet ingår som en integrerad del (§§ 16, 18). Också dessa fastighetsbildningsbeslut träffas med lagakraftverkan och blir på så sätt exigibla från rättslig synpunkt. Genomförandet underlättas här också av att fastighetsbildningslagens regler om verkställighetstillstånd blir tillämpliga, så att tillträdet till fastigheter osv kan ske oberoende av tex värderingstvister.²⁰

Då det gäller att genomföra utbyggnaden av gemensamma anordningar – exploateringsarbeten av olika slag – fungerar enligt förslaget²¹ en exploateringssamfällighet, som med rättsverkan kan träffa exploateringsavtal med kommun om sådana åtaganden för deltagarnas gemensamma räkning.

Utförs inte anläggningarna av kommunen mot anslutningsavgifter eller annat vederlag enligt exploateringsavtalet, kan samfälligheten utföra anläggningarna och finansiera dessa genom uttaxering hos deltagarna enligt samfällighetslagstiftningens regler.²² Betalningarna kan då som tidigare framgått²³ säkerställas med förmånsrätt i fastigheterna.

Sammantaget tillfredsställer detta system från rättslig synpunkt högt ställda krav på genomförbarhet – ifråga om fastighetsomvandlingen direkt exigibilitet med lagakraftverkan, ifråga om betalningar för gemensamma åtgärder en ordning, som i stora stycken kan jämföras med betalning av skatter.²⁴

Enligt förslaget är som framgått²⁵ förvaltning genom samfällighetsförening inte obligatorisk, också delägarförvaltning kan förekomma. Det är också troligt, att redan fastighetsomvandlingen enligt exploateringsbeslutet för fram genomförandefrågorna så långt, att samtliga deltagare är beredda att t ex teckna exploateringsavtal med kommunen och säkerställa dessa utan särskild föreningsadministration.

Då det gäller fullgörelsen avgränsas åtagandena till samfälliga investeringar. Uppförande av hus som genomförandevillkor kan däremot inte ställas enligt förslaget.²⁶ "Positiv planering" i bemärkelsen uppförande av bebyggelse nås då visserligen inte, men incitamenten att också bygga blir i praktiken mycket starka när fastighetsbeståndet redan blivit förändrat och investeringskostnader nedlagda så att planområdet blivit färdigställt för bebyggelse. Någon egentlig förnuftig anledning att inte också utnyttja förändringarna till bebyggelse finns då inte för sakägarna, i varje fall inte från ekonomisk synpunkt.

Det finns med propositionens ordning också ett avgörande formellt skäl för att inte gå längre ifråga om förverkligande. Konstruktionen med förmånsrätt i anslutna fastigheter begränsar utrymmet för åtaganden till någorlunda riskfria "basinvesteringar", annars växer risken för konkurrens om

värdeutrymme med tidigare panthavare i fastigheterna alltför mycket.

I redovisningen av PBL-förslaget tidigare har belysts, hur tidsbegränsning av planers giltighetstid – s k genomförandetid²⁷ – också övervägts som instrument för att framkalla ett tidsmässigt samordnat plangenomförande. Som då diskuterats, betyder detta, att befogenhetsbortfall utnyttjas som påtryckningsmedel i genomförandesyfte. Effekten blir dock begränsad, om pågående markanvändning inom t ex bebyggda områden, tillfredsställer en eller flera sakägare.

Jämfört med tidsgränser som leder till befogenhetsbortfall kommer exploateringssamverkan däremot att sätta en tidsgräns för åtgärder, som framkallas och förverkligas med rättsverkan mot alla medverkande. Metoden avsätter m a o direkt faktiska resultat medan befogenhetsbortfall enbart ger indirekta resultat genom påverkan. Fastighetssamverkan synes här ha ett betydande försteg ifråga om rättsliga garantier för förverkligande.

Som framgått tidigare²⁸ kan ett genomförande också effektueras utanför kretsen av deltagare genom inlösen av parter, som vill avstå. Ett villkor härför enligt förslaget är dock att planen innehåller ett förordnande om inlösen.²⁹ Tvåbeslutssystemet skulle här teoretiskt innehålla en risk, nämligen om kommunen inte medger inlösen genom förordnande i detaljplanebeslutet. Förverkligande skulle då kunna utebli med risk för en omkastning av värderingsförutsättningarna från värdeutjämning till ojämnt värdeutfall enligt planen, så som förut diskuterats.³⁰

En dylik situation framstår emellertid från praktisk synpunkt som ytterligt teoretisk. En kommun har ju föga intresse att försvåra genomförande av en plan, som den kort innan varit beredd att förverkliga genom att ge medgivande till exploateringssamverkan.

Bristande överensstämmelse härvidlag torde således närmast förutsätta en lapsus i beslutshandlingen. Det är då fråga om en så allvarlig brist i beslutsöverensstämmelse, att omprövning av exploateringsbeslutet måste vara möjlig enligt förslaget § 26.³¹ Som tidigare påpekats³² skulle denna eventualitet också formellt kunna uteslutas, om exploateringssamverkan uppställs som villkor för själva detaljplanebeslutet.

6.2:1:4 Andelstal/värderingsgrunder

Bestämning av andelstal eller ”ingångsvärde” för fastigheter som deltar i exploateringssamverkan har en central betydelse för en metod som syftar till likabehandling av sakägarna. Som förut påpekats,³³ är ett genomgående drag för fastighetssamverkan just konstruktionen av en fördelningsnyckel eller fördelningsnorm från rättslig synpunkt, som likställer deltagarnas anspråk på deltagande i en omvandling av fastighetstillgångar.

Då det gäller beräkningen av dessa andelstal, har förslaget i propositionen mött kritik från lagrådet.³⁴ Oklarheter skapas också – som tidigare framgått³⁵ – genom utvidgningen av tillämpningsområdet till nya användningsområden. Huvudlinjen för fastighetssamverkan bryts därmed enligt förslaget, där exploateringssamverkan utnyttjas så att säga atypiskt och föreslås fungera för genomförande av äldre planer, där värdeutjämning – dvs likabehandling ej är avsedd. Man får på så sätt en förvirrande förbistring

i utgångspunkterna för värderingen, som blir helt olika för dessa skilda användningsområden.

Sättet att beräkna andelstal kompliceras ytterligare av den utsträckning av samverkansområde till mark utanför detaljplan, som propositionen föreslår – jfr även här redogörelsen tidigare.³⁶ Också detta förfarande kritiseras i lagrådets yttrande.³⁷

Det är lätt att instämma med lagrådets kritik på dessa punkter. Det förefaller inte särskilt välbetänkt att föreslå sådana sidospår, redan innan metoden hunnit förankras på sitt egentliga användningsområde. Principlösheten i propositionens synsätt i dessa delar kan t o m tänkas försvåra förståelsen av förslaget huvudgrunder. En sådan splittring förefaller omotiverad i ljuset av att de nytillkomna tillämpningsområdena som förut påpekats³⁸ ter sig skäligen perifera från praktisk synpunkt. Till kritiken kan också läggas att dessa nya användningsområden veterligen aldrig efterlysts från något håll och följaktligen inte heller blivit föremål för någon föregående analys eller diskussion.

Då det gäller det egentliga användningsområdet för exploateringssamverkan – genomförande av ny eller ändrad detaljplan – kommer förslaget också med nyheter. Som tidigare framgått³⁹ kommer arealen på fastigheterna i planområdet/samverkansområdet att tas till utgångspunkt för andelstalsberäkningen. Detta är huvudregeln i förslaget.

Enligt det ursprungliga PBL-förslaget,⁴⁰ skulle däremot fastigheternas hela marknadsvärde – såsom vid expropriationsvärdering – läggas till grund för andelstalsberäkningen. Detta har i förslaget förbytts i en mix av värderingsmetoder, där arealvärderingen kan sägas vara ett halvt steg mot en förenklad graderingsmetod – eller i varje fall intern värderingsreferens. Det är fastigheternas inbördes storleksförhållande – inte marknadsvärde – som avgör andelstalen. Metoden kan erbjuda en förenkling i tillämpningen i åtskilliga fall, där i huvudsak obebyggd mark utnyttjas. Schablonmetoden erbjuder här en förenklad likformighet i behandlingen deltagarna emellan, som också kan sägas fylla det huvudsakliga kravet på likabehandling enligt traditionerna för fastighetssamverkan i dessa fall.

Metoden förutsätter dock en rensning av andra fastighetsvärden – t ex bebyggelse – som inte är problemfri. Deltagande fastigheter måste s a s ”nollställas” som enbart arealfastigheter. Detta i sin tur fordrar särskilda fastighetslikvider för att utjämna faktiska värdeskillnader mellan fastigheterna – t ex ifråga om bebyggelse och byggbarhet. För detta ändamål måste en expropriationsvärdering ske av fastigheternas totala värde (jfr § 11 st 2 i förslaget). Förenklingen med schablonmetoder för andelstalsberäkning kompliceras därför ändå med anspråken på en formlig expropriationsvärdering i korrigeringssyfte, som leder till betalning av fastighetslikvider vid andelstalsberäkningen. Detta innebär också en avvikelse från gängse metoder för fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen,⁴¹ där fastigheternas totala uppskattningsvärde i princip tas med som ”ingångsvärde”, så att fastighetslikvider enbart uppkommer som utjämningsposter för bristande tilldelning.

Som följd av denna särlösning i förslaget kan det därför uppstå en mer eller mindre omfattande avveckling av realvärden i utbyte mot pengar för vissa fastigheter något, som också lagrådet kritiskt påpekar.⁴² Andra fastigheter

kan i gengäld belastas med fastighetslikvider för andel i byggbar mark, som sträcker sig utöver sakägarnas behov eller anspråk med utgångspunkt från tidigare engagemang, räknat i tidigare fastighetsvärde. Detta kan – som lagrådet då framhåller⁴³ – leda till motsättningar, dvs till konfliktskapande element som är onödiga. Det sagda kan illustreras med följande:

T ex skulle en obebyggd yta på 3 000 m² då schematiskt kunna ge rätt till tre byggrätter, en tomt med nedrivet hus på 2 000 m² två stycken byggrätter, och en tomt på 1 000 m² med en välhållen tvåfamiljsbostad en byggrätt – allt strikt proportionellt mot ingående areal. Får äldre byggrätter/marknadsvärde som tomtmark däremot beaktas vid värdebestämningen, skulle läget schematiskt förändras så, att samtliga berättigas till i princip *lika* tilldelning av byggnadsrätt. Det senare torde också framstå som mest rimligt.

Måste tvåfamiljsbostaden rivras enligt plan, är det en särskild uppoffring för denne sakägare, vars gottgörande dock inte leder till någon dubbelkompensation. Det är tvärtom en gemensam kostnad för samtliga för att marken skall bli tillgänglig enligt planen. Likvidersättningen för huset kompenseras däremot inte för nybyggnadsvärdet.

Som jämförelse – att en skogsägare vid ägoutbyte tilldelas likvidersättning för växande skog kompenseras inte en tilldelning av annan skogsmark med sämre bonitet. Måste tilldelning ske av avröjd skogsmark med lägre bonitet, behövs dels en ersättning för förlorat bestånd, dels en ersättning för försämrad avkastningsförmåga/bonitet i framtiden för att fastighetens varaktiga realvärde skall bevaras intakt.

Hur förslagets metod för andelstalsberäkning fungerar i praktiken, kommer därför att bli en viktig fråga att pröva närmare i arbetet på fältet. Lyckligtvis ger förslaget här utrymme för en flexibel tillämpning. Som en andrahandslösning finns nämligen – både enligt lagtext och motiv – möjlighet att beakta nybyggnadsvärden inom bebyggda områden, så att dessa ingår i andelstalsberäkningen.⁴⁴

Förättningsmannen kan alltså förebygga motsättningar genom en sådan tillämpning. Det underlättas troligen också ofta av att sakägarnas önskemål sannolikt går i samma riktning till undvikande av betalning av mer eller mindre omfattande fastighetslikvider. Det förtjänar påpekas, att sådana överenskommelser, som syftar till att bevara realvärden, inte fordrar medgivande från inteckningshavare, eftersom överenskommelserna i detta fall inte betyder någon avvikelse från lagstiftningens grunder eller överhuvudtaget minskar fordringshavarnas säkerhet i fastighetstillgångar.⁴⁵

Med tillämpning av undantagsregeln om beaktande av nybyggnadsvärde vid andelstalsberäkningen kommer resultatet för de viktigaste fallen ur tillämpningssynpunkt troligen att ligga ganska nära både lagrådets rekommendationer och PBL-förslaget, där marknadsvärde enligt expropriationsvärdering lades till grund. Ty i sanerings- och förtättningsområden torde kvartersmarkens nybyggnadsvärde vara den väsentligaste tillgångsposten, när arealvärde skiljer sig från marknadsvärde. Lagrådets ståndpunkt torde här få förstås så, att med ”markvärde” som ingår i andelstalsberäkningen, skall medräknas nybyggnadsvärde på tomtmark.⁴⁶ Också med lagrådets lösning kommer däremot värdet på byggnader, som måste rivras,

att ersättas med särskilda likvidsättningar i pengar.

I propositionen förekommer också en diskussion i anslutning till lagrådets yttrande om betydelsen av s k förväntningsvärden i detta fall. Sådana kommer enligt lagrådets ståndpunkt att ingå som delpost i andelstalsberäkningen, eftersom denna grundas på en marknadsvärdering. (Jfr prop sid 35). Enligt förslaget kommer s k förväntningsvärde också att ersättas – förutom vad som undantages i enlighet med expropriationslagen 4:3 § – men då som penninglikvid (jfr 11 § 2 st).

I princip torde denna diskussion röra sig på ett helt teoretiskt plan, eftersom förväntningsvärden i detta sammanhang torde sakna betydelse för det ekonomiska resultatet vid exploateringssamverkan. Enligt teorin⁴⁷ om s k förväntningsvärden, torde dessa på marknaden betyda ett värdetillskott med tämligen "jämntjock" utbredning på mark i tätbebyggelse eller dess närområden, innan en detaljplan definitivt fördelar bebyggelseutnyttjande. Vid beräkning av andelstal för exploateringssamverkan torde resultatet därför bli lika, vare sig dessa tillskott beaktas eller lämnas obeaktade – lika för alla. Det signifikanta för exploateringssamverkan blir däremot händelseförloppet *efter* planläggning, där byggnadsrätten utjämnas på ett likvärdigt sätt mellan deltagarna genom tilldelning av byggnadsfastigheter i en fastighetsreglering. Enligt BLs nuvarande ståndpunkt däremot, tillfaller byggnadsrätten bestående fastigheters ägovidd inom de gränser, som gäller före planfastställelsen, dvs en i princip ojämn fördelning av planens investeringsutrymme, räknat i bebyggelse.

6.2:2 Andra tillämpningsfrågor

Införande av nya rättsliga metoder för plangenomförande kan väntas ge prov på åtskilliga tillämpningsfrågor, som behöver lösas i praktiskt arbete. Verksamhetsfältet kan vara skiftande alltifrån komplicerade situationer med många inblandade sakägare till förhållanden med relativt enkla förutsättningar. Metoderna kommer också att prövas på mycket varierande planeringssituationer: Plangenomförandet kan t ex gälla i huvudsak obebyggd mark men också sanering och förändring av t ex innerstadskvarter, vilket ger upphov till skilda praktiska problem.

I det följande kommenteras ytterligare några tillämpningsfrågor, som kan tilldra sig större intresse. Någon mera fullständig kartläggning är däremot inte avsedd – för det behövs av förklarliga skäl ett visst mått av praktiska erfarenheter.

6.2:2:1 Kommunal medverkan

Som framgått tidigare⁴⁸ förutsätter exploateringssamverkan att kommunen tillstyrker genomförande med dessa metoder. Initiativet kan som nämnt⁴⁹ också komma direkt från kommunens byggnadsnämnd.

Enligt förslaget⁵⁰ kommer kommunen också i det formella planbeslutet att ta in föreskrift om exploateringssamverkan, och ett förordnande som medger inlösen, fordras som tidigare framgått⁵¹ i planbeslutet, om samverkan skall kunna genomföras mot sakägare, som inte ansluter sig frivilligt.

Kommunernas inställning till användning av de nya metoderna får mot denna bakgrund utslagsgivande betydelse. Ett viktigt syfte med lagstiftningen är att underlätta förtätning i bl a områden med äldre villabebyggelse. Här skulle kommunernas intresse för medverkan kunna förväntas bli betydande, eftersom dessa områden hittills ofta varit belagda med provisoriska byggnadsförbud beroende på genomförandeproblem. Också önskemål att höja den kommunala planberedskapen och få fram byggklara objekt kan tänkas verka i samma riktning.

Det är också tänkbart att de nya metoderna kan bli ett inslag i den kommunala markpolitiken, så att kommunen förvärvar vissa fastigheter i ett område och samarbetar i form av exploateringssamverkan med ägarna till övriga fastigheter för att förverkliga en förtätning eller omreglering av bebyggelsen.

I propositionen berörs denna möjlighet som ett praktiskt alternativ till formliga föreskrifter om kommunalt deltagande.⁵² Visserligen kommer kommunen därmed att få en dubbelroll – både som offentligt planeringsorgan och som deltagande intressent. Men denna blandning av myndighetsuppgifter och engagemang på intressebasis skiljer sig inte på något sätt från det gängse för närvarande, där kommunernas engagemang för t ex bostadsförsörjningen ofta betyder att myndighetsuppgifter som planeringsorgan blandas med intressen som ägare eller byggherre.⁵³

Då det gäller fastighetsreglering och relationer till övriga sakägare finns för övrigt särskild rättslig kontroll inbyggd vid fastighetssamverkan, där kommunen likställs med övriga intressenter enligt fastighetsbildningslagens regler med möjlighet till överprövning hos domstol.⁵⁴

6.2:2:2 Förvaltningsformer/fastighetsreglering/ exploateringsavtal

Enligt förslaget ingår som tidigare redovisats⁵⁵ en samfällighetsbildning – exploateringssamfällighet – som ett led i förfarandet. Enligt motiven kan samfällighetsbildningen dock betraktas som fakultativ, och kan utelämnas, om praktiskt behov inte finns av gemensam förvaltning.⁵⁶ Samfälligheten kan ställas under föreningsförvaltning enligt samfällighetslagstiftningens regler, men också delägarförvaltning är möjlig – jfr beskrivning i det föregående.⁵⁷

Förvaltningsformerna vid exploateringssamverkan kan således skifta, och också på denna punkt kan utvecklingen i praktiken ge till resultat olika lösningar.

Det är inte säkert, att gemensamma förvaltningsfunktioner – i synnerhet formlig föreningsförvaltning – kommer att bli det genomgående gängse. Det beror mycket på hur relationerna mellan fastighetsreglering och samfällighetsförvaltning kommer att utveckla sig i praktiken.

Genom fastighetsreglering åstadkommer man en ny fastighetsindelning och fastighetsbildning, som överensstämmer med planen, och de nybildade fastigheterna tilldelas de olika deltagarna. Den rättsliga omvandlingen blir då i stora stycken förverkligad redan därmed. Enligt förslaget⁵⁸ kan visserligen inlöst mark utläggas som samfälld tillgång, men detta blir närmast en undantagsregel för det fall att ingen delägare vill motta

överskott, ty i sådana fall överförs också inlöst mark direkt genom fastighetsreglering.

Mycket talar sålunda för, att en nyordning av fastighets- och ägarförhållanden uppnås redan med fastighetsreglering, som svarar mot detaljplanens krav. Det är då tänkbart att den fortsatta utvecklingen av området kan regleras direkt mellan kommunen och deltagarna, så att kommunen belastar fastigheterna med sedvanliga anslutningsavgifter och utför gemensamma exploateringsarbeten. Också här kan kommunens inställning och uppträdande få betydelse för utvecklingen.

När fastighetsregleringen genomförts, har deltagarna således möjlighet att förfoga över de nybildade fastigheterna på ett sätt, som uppfyller behovet av fullgörelse ifråga om t ex exploateringsarbete. Finns ett begränsat antal intressenter, kan t ex gemensamma åtaganden om den fortsatta utbyggnaden regleras frivilligt i ett särskilt bolagsavtal osv.

Uppnås inte fullgörelse av gemensamma exploateringsarbeten på frivillig väg i en eller annan form, måste frågorna regleras genom beslut om samfällighetsförvaltning. I förslaget anvisas detta som en normal metod att reglera genomförandefrågor med kommunen i ett gemensamt exploateringsavtal, som samfälligheten ingår för delägarnas räkning.⁵⁹ Ett sådant exploateringsavtal kan då innebära, att kommunen svarar för exploateringsarbeten mot uttagande av anslutningsavgifter eller annat vederlag, t ex redovisade exploateringskostnader inom området.

Men det är också tänkbart att kommunen intar en mer passiv roll i sammanhanget och föredrar, att arbetena utförs av delägarna i samfällid regi och överlämnas till kommunen. Särskilt för sådana situationer torde det bli aktuellt med formlig föreningsförvaltning för att garantera fullgörelse på ett från rättslig synpunkt betryggande sätt. Denna förvaltningsform är också en nödvändig förutsättning enligt förslaget för att finansiera åtagandena med förmånsrätt enligt samfällighetslagstiftningen i anslutna fastigheter.⁶⁰

Beroende på skiftande lösningar av hur fullgörelsen administreras, kan också exploateringsavtalens utformning och användning tänkas få varierande karaktär.

I enklaste fall kan kommunen tänkas nå en lösning enbart genom att ta ut sedvanliga anslutningsavgifter från nybildade fastigheter för VA, gatukostnader osv. Det är också tänkbart med avtalsuppgörelser mellan kommun och ägare till nybildade fastigheter eller grupper av fastigheter om betalning av exploateringskostnader inom samverkansområdet för arbeten, som kommunen själv utför och där debiteringen t ex sker efter andelstal. Sådana lösningar är möjliga inom ramen för frivilliga överenskommelser.

Utnyttjas återigen samverkanslagens formella ordning kommer exploateringsavtal att ingås mellan kommunen och samtliga deltagare kollektivt genom exploateringssamfällighetens försorg, t ex så att kommunen fullgör exploateringsarbeten mot betalning av kostnader, som belöper på området. Överenskommelsen kan emellertid också syfta till en fullgörelse helt genom samfällighetens försorg, där samfälligheten överlämnar anläggningarna till kommunen eller en permanent föreningsförvaltning.⁶¹

Samverkanslagens regler är som framgått tvingande i brist på annan överenskommelse med möjlighet till finansiering via utdebiteringar, för-

månsrätt osv, så som tidigare framgått.⁶² Dessa fullgörelsemekanismer framgår direkt av lagstiftningen och dess ändamål (jfr § 1), men har i förslaget dessutom dubblerats genom tillägg till de sk exploatörsreglerna i byggnadslagen.⁶³ Det senare kan förefalla som tämligen överflödig lagstiftningsformalitet.

6.2:2:3 Allmän platsmark

Med förslaget kommer försörjning med mark för allmänna behov (gator, parker osv) att få en smidig lösning. Kommunen kommer inte längre att behöva inlösa och ersätta sådan mark. Den betraktas som en del av fullgörelsen av deltagarnas åtaganden att iordningställa området för bebyggelse.

Inte heller behöver någon avräkning av sådan mark ske deltagarna emellan, eftersom varje deltagare i princip erhåller full kompensation i byggbar mark/byggnadsrätt motsvarande sitt andelstal. Saken kan också betraktas så, att mark för allmänt behov lämnas gemensamt av delägarnas "oskiftade" marktillgångar i samverkansområdet.

Kommunens formella förvärv av allmän platsmark kan även genomföras på ett formellt enkelt sätt enligt förslaget.⁶⁴ Ägovidd som avstås för allmänna funktioner i planområdet överförs nämligen direkt genom fastighetsreglering till kommunens gatufastighet eller motsvarande.

6.2:2:4 Ersättning för byggnader/rivnings- och evakueringskostnader m m

För byggnader, som måste rivas av planskäl, utgår särskild ersättning. Detsamma gäller som förut framgått⁶⁵ också annan skada, som uppkommer, t ex kostnader för anläggning eller rörelse, som måste flyttas (jfr § 18 st 2). Vid fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen kan betalning av egendom, som avstås, ske genom fastighetslikvid från mottagare, som erhåller motsvarande fastighetstillgång t ex växande skog på skogsmark. Beroende på att exploateringsamverkan syftar till en annan fastighetsanvändning än förut, kommer fastighetstillbehör som avstås mera sällan till nytta för mottagaren. T ex är en byggnad som måste rivas en kostnadsbelastning.

Betalning av sådana likvider kan därför inte påföras mottagaren vid fastighetsreglering enligt samverkanslagen. Kostnaden måste istället betraktas som en gemensam utgift för områdets iordningställande för ny bebyggelse och påföras deltagarna gemensamt som exploateringskostnad. Förslaget är på denna punkt tämligen knapphändig.⁶⁶

Detsamma gäller andra kostnader, som fordras för en förändring, särskilt evakueringskostnader brukar bli betydande i saneringssammanhang. Också sådana åtaganden måste ske för att iordningställa området för bebyggelse (jfr § 1). De ingår på så sätt i kostnader, som skall fördelas gemensamt efter andelstal (jfr § 11).

Finansieringsmetoder/förmånsrätt/ panthavarens ställning

Enligt förslaget kommer exploateringssamfällighet som står under föreningsförvaltning att som tidigare framgått⁶⁷ kunna finansiera gemensamma exploateringsarbeten med förmånsrätt i anslutna fastigheter (§ 12). Förmånsrätten kommer under exploateringsskedet att belasta både nybildade fastigheter, som skall bebyggas enligt detaljplan och deras "stamfastigheter" om samverkansområdet endast berör delar av en fastighet. Ågar- och in-teckningsförhållanden förblir nämligen desamma, det är i princip enbart fastighetsbeståndet som omvandlas genom fastighetsregleringen.

Att förmånsrätten på detta sätt gäller gemensamt inom ett större fastighetsbestånd skapar, som propositionen framhåller, en ekonomisk stabilitet.⁶⁸ Å andra sidan finns konkurrens om värdeutrymme från panthavare med tidigare säkerhet i fastigheterna. Detta har propositionen, som förut beskrivits, löst genom att föreskriva en beloppsgräns för förmånsrätten, i princip motsvarande den värdeökning, som kan beräknas uppkomma på varje fastighet, som ingår i samverkan.⁶⁹

Det framstår som troligt att dessa beloppsgränser måste bestämmas med avsevärd försiktighet, beroende på att resultatet ytterst beror på avkastningsmöjligheter och efterfrågan på den bebyggelse som skall uppföras – dvs en fullgörande av planen i sin helhet. Häri ligger åtskilliga osäkerhetsmoment.

Som tidigare diskuterats, kan administrationsformerna för fullgörandet växla, och det är inte säkert, att verksamhet i samfällighetsform blir så frekvent.⁷⁰ Ett skäl för detta kan också vara finansieringsmetoderna. Ty med kollektiv säkerhet i form utav förmånsrätt kan fastighetsbestånd komma att belånas för olika ändamål på ett sätt, som kan te sig opraktiskt. De nybildade fastigheterna i ett detaljplaneområde skall användas för nybebyggelse. Av planen oberoende fastighetsdelar bibehålls däremot i sin gamla användning, men förmånsrätten kommer som nyss berörts att gälla samtliga.

Det kan då i praktiken te sig redigare att använda andra tillvägagångssätt. Relaxeras de nybildade fastigheterna från in-teckningar i "stamfastigheterna", kan individuell belåning ske med bästa säkerhet i dessa. Det är möjligt att kreditinstitut föredrar att på detta sätt renodla sina engagemang, när det gäller kreditutrymme för skilda ändamål. Särskilt vid statlig belåning är för övrigt lånevolymer särskilt anpassad för att täcka mark- och exploateringskostnader, dvs i krediten ingår den lånevolymer, som erfordras för att täcka normala exploateringsarbeten.

Enligt förslaget kommer panthavare inte att betraktas som sakägare. I stället tillgodoses deras säkerhetsintresse, samma lösning som tillämpas vid fastighetsreglering och expropriation.⁷¹

I princip betyder exploateringssamverkan som framgått enbart en omvandling av befintligt fastighetsbestånd, inte någon minskning av sakägarnas fastighetstillgångar. In-teckningar före omregleringen består alltså i det förändrade beståndet också efter omvandlingen. Värdeökning, som kan påräknas vid omvandlingen till byggnadsfastigheter enligt plan får dock som nyss framgått tas i anspråk för finansiering av gemensamma exploateringsarbeten genom en särskild förmånsrätt för exploaterings-samfälligheten.

Då fastigheter inlöses för plangenomförande, verkställs detta enligt förslaget som regel genom överföring i fastighetsregleringens form. Penningersättning erläggs då genom fastighetslikvid (§ 22), där in-teckningshava-re erhåller förmånsrätt enligt fastighetsbildningslagens regler.⁷² Detsamma gäller om fastighetslikviden deltagarna emellan, t ex för bristande fastighetstilldelning, som utjämnas i pengar.

Ett ytterligare led i värdeskyddet för panthavare gäller som förut påpekats jämkningar⁷³ i andelstal, fastighetstilldelning eller ersättningar, som sakägarna kan träffa överenskommelse om (§ 23). Här fordras pant-havarnas medgivande till överenskommelse, som kan förändra värdeförhål-landena.

6.2:2:6 Fastighetstilldelning/behandling av ägokrav/överenskommelser

Som förut framhållits⁷⁴ blir marköverföring i fastighetsregleringens form huvudmetod enligt förslaget för att omvandla fastighetsbeståndet så, att det passar för bebyggelse enligt en ny detaljplan. Tilldelning av fastigheter för bebyggelseändamål enligt planen blir därför delägarnas utbyte av omvandlingsproceduren (s k indirekt vinstfördelning). Hur fastighetstilldelningen genomförs blir därför en huvudfråga från intressesynpunkt för deltagar-na.

Som förut berörts⁷⁵ ansluter sig förslaget i princip till fastighetsbildningslagens synsätt, att deltagarna har ett anspråk på fastighetstilldelning. Ägokravsprincipen i fastighetsbildningslagen är dock modifierad så, att ersättning får lämnas i pengar istället för mark i viss utsträckning, om detta fordras för en rationell fastighetsbildning. Möjligheten till ersättning i pengar för att ge utrymme för storleksförändringar m m, som krävs för genomförande av detaljplan, blir dock större vid exploateringssamverkan än enligt fastighetsbildningslagen. Spärrar mot storleks- eller värdeförändring kommer inte att finnas enligt propositionens förslag till exploateringssam-verkan, och det förklaras uttryckligen, att sakägare inte kan garanteras fastighetstilldelning.⁷⁶ Planens krav på storleksförändring – flera äldre fastigheter förändras t ex till färre nya byggnadsfastigheter – medger kanske bara begränsad tilldelning.

Förslaget är knapphändigt, då det gäller frågan hur konkurrenssituationer om fastighetstilldelning skall behandlas, och hänvisar till förfaringssätt vid fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen. Hänsynstagande bör vara möjligt, så att sakägare i mån av utrymme får tilldelning, när han tidigare ägt bebyggd fastighet.⁷⁷ Som förut framgått,⁷⁸ finns för övrigt särskilda spärregler mot att ta i anspråk mark, där byggnader uppförts (§ 17). Som fördelningsgrund gäller emellertid i princip åsatta andelstal. Det är dessa som ger anspråk på tilldelning av byggnadsfastigheter enligt planen, dvs möjlighet till annan fastighetsanvändning än tidigare. Denna användningsförändring innebär en nyhet i förhållande till fastighetsbildningslagen, som tidigare betonats.⁷⁹

Kan konkurrenssituationer om fastighetstilldelning inte lösas på annat sätt, kan därför skillnader i andelstal få en avgörande betydelse, påpekas det i propositionen.⁸⁰

Vid tilldelning av fastigheter för bebyggelse uppskattas dessa efter sitt fulla marknadsvärde som byggnadsfastigheter.⁸¹ Det kan därför vara möjligt att skillnader i användningssätt som återspeglar sig i marknadsvärdet – t ex kommersiell bebyggelse i förhållande till bostadsanvändning – återverkar på fastighetstilldelningen. För att få tillgång till ett attraktivare användningssätt, bättre läge och så vidare, kan fordras ett större andelstal än för annan bebyggelse. Som förut berörts, är det möjligt att sakägarna med överenskommelser vill bestämma eller jämka fastighetstilldelningen.⁸²

Sakägaropinionen kan tänkas påverka redan förrättningsmannens val av beräkningsgrunder för andelstal. Tidigare har diskuterats, att undantagsregeln om beaktande av nybyggnadsvärde på så sätt kan komma i mera frekvent tillämpning.⁸³ Sådana avgöranden förändrar inte grunderna för utbytet räknat i realvärde enligt samverkanslagen, och behöver därför ej godkännas av pantshavare, som tidigare påpekats.⁸⁴

Sakägarnas överenskommelser kan emellertid också gälla förändringar i värdeutbytet, ”ägokravsjämknings”, där deltagarna avstår från tilldelning mot andra fördelar. T ex kan ansvaret för exploateringskostnader som stiger med ökad fastighetstilldelning, inbjuda till uppgörelser, där vissa deltagare avstår från byggnadsfastigheter till andra sakägare mot kompensation i ansvarsbegränsning. En deltagare som t ex är berättigad till fyra byggnadstomter för enfamiljshus önskar kanske få en tomt tilldelad och exploateringskostnaderna betalda för denna av en annan sakägare, som istället övertar hans anspråk på tre byggnadsfastigheter och ett i samma mån utökat ansvar för deltagande i exploateringskostnader. Sådana överenskommelser inverkar på fördelningen av fastighetsvärden och kräver följaktligen medgivande av inteckningshavare.⁸⁵

6.2:2:7 Beskattningsfrågor

I förslaget ges en formlig föreskrift om att samfällighetsförening ej får äga mark (samfällighetsföreningslagen 18 § 3 st). Detta kan synas förbryllande, men beror på att skattereglerna ansetts oklara om samfälligheten som självständigt rättssubjekt förfogat över delägarnas fastighetstillgångar.

Med förslaget kommer mark som ingår i fastighetsssamverkan som regel att ombildas till nya fastigheter genom fastighetsreglering, som förut berörts.⁸⁶ Någon för delägarna samfälld mark bildas däremot inte. Samma förhållande gäller också mark, som löses från fastigheter, vilka ej deltar. Men i undantagsfall kan som tidigare berörts⁸⁷ inlöst mark ge överskott, som ingen deltagare vill överta. I detta läge bildas en ägosamfällighet med deltagarna som delägare efter andelstal. Det lagstadgande som det således handlar om, är att sådan samfälld äga måste förbli ”andelsägd” av deltagarna ej ”direktägd” av samfälligheten.

Med denna ordning kommer en avyttring av fastigheter som bildas av den samfälliga ägotillgången, att skattemässigt betraktas som delavyttring från varje berörd delägarfastighet – inte som en disposition, där samfälligheten kan betraktas som ägare.

Den lösning, som valts, betyder att avyttring eller andra dispositioner av fastigheter, som uppkommer genom exploateringssamverkan, genomgående kommer att behandlas som delavyttringar enligt skattelagstiftningen.

Omvandlingen av fastighetsbeståndet genom fastighetsreglering under exploateringssamverkan leder överhuvudtaget inte till någon beskattningssituation. Det är i princip samma fastigheter, som i omvandlat skick finns kvar i delägarnas ägo efter förfarandet.

Däremot uppkommer en beskattningssituation så snart nybildade fastigheter försäljs. Har en fastighet förvandlats till flera, blir varje försåld enhet att betrakta som delavyttring.

Normalt kommer då realisationsvinstbeskattningsreglerna i tillämpning. Reglerna för rörelsevinstbeskattning gäller dock för vissa företag, som anses driva fastighetsrörelse, bl a byggnadsföretag. Enligt skattereglerna kan rörelsebeskattning också aktualiseras för privatpersoner, om antalet försäljningar under en tidsperiod blir mera frekvent.⁸⁸ Realisationsvinstbeskattning uppkommer i princip också för sakägare, som erhåller fastighetsregleringslikvid som kompensation för bristande tilldelning i marköverföring eller annan realvärdeförändring, som uppkommer på fastigheten. Gällande regler återfinns i anvisningarna pkt 4 st 1 till kommunalskattelagen § 35.

Denna text är något svårtillgänglig och kan vid en ytlig läsning ge intryck av att mark och fastighetslikvid i sin helhet skall tas upp till reavinstbeskattning – inte bara fastighetslikviden. Men detta är inte reglernas innebörd. Reglerna tar enbart sikte på att klarlägga hur stor *andel* av fastighetslikviden som anses ge upphov till reavinst. För att uppskatta denna andel dras det totala mottagna bytesvärdet – dvs även vederlaget i mark – med i beräkningsoperationerna. Men avsikten därmed är enbart att få till stånd en korrekt beräkning av realisationsvinstbeloppet för *den del av fastighetsvärdet som ersätts i pengar*.^{88a}

6.2:2:8 Planskada/byggnadsförbud

I förslaget återfinns en diskussion om sk planskada. Detta kan också förefalla förbryllande. Begreppet planskada förknippas i nuvarande BL just med planläggningens ojämna värdeutfall, när viss ägovidd enligt planen undantas från enskilt byggande, t ex avsätts som allmän platsmark.

Eftersom exploateringssamverkan likställer deltagarna ifråga om bebyggelseutnyttjande (värdeutjämning), uppkommer inte någon planskada i denna bemärkelse. Det konstateras också i förslaget.⁸⁹

Planskada ges därmed i förslaget en helt ny innebörd.

Den regel, som föreslås i § 20 i propositionen, behandlar enbart fastigheter, som ställer sig utanför samverkan.⁹⁰ Men normalt kommer en sådan fastighet, om den berörs av plan, som genomförs med exploateringssamverkan, att bli inlöst helt eller delvis. Med andra ord kommer fastighetsägaren att få kompensation genom expropriationsersättning. Detta är också vad resultatet blir, om BLs nuvarande planskader regler tillämpas.⁹¹ Av detta skäl förefaller propositionens ordning egentligen behövlig, eftersom en inlösen under alla förhållanden sker enligt samverkanens reglerna.

Motiven tycks ge uttryck för avsikten att ge sakägare utanför samverkan möjlighet att undgå nackdelar med byggnadsförbud. Men beroende på tidsgränsen för samverkan, skulle sådana knappast kunna bli långvariga. Det förefaller i motiven också oklart, om de nackdelar, som utlöser

kompensationsregeln i § 20 avser obebyggda eller bebyggda fastigheter.

Gäller det obebyggd mark utan byggnadsrätt, har sakägaren emellertid inget anspråk på att bygga: han har genom att ställa sig utanför godtagit en "båtudsavsägelse". Någon ersättningsgill nackdel med byggnadsförbudet finns uppenbart inte i detta fall.

Är fastigheten återigen bebyggd och skall kvarstå aktualiseras inte något byggnadsförbud enligt planen.

Därmed kvarstår egentligen teoretiskt enbart fall, där byggnaden enligt plan skall rivras och bli föremål för inlösen.

Vad bestämmelsen i förslaget om planskada enligt § 20 därmed i praktiken tar sikte på förefaller oklart. Möjligen skulle en bebyggd fastighet, där byggnaden kvarstår enligt plan, kunna få vidkännas en värdeförlust om huvuddelen av omgivande mark tas i anspråk för exploateringssamverkan. Men också sådan mark ersätts genom inlösen. Ett värdefall på restfastigheten blir troligen heller inte så omfattande, att det leder till "uppenbart missförhållande" från värdesynpunkt till tidigare värde. Dels får fastigheten kompensation för mark som avstås, dels får restfastigheten fortfarande användas för bebyggelse. Möjligen skulle den föreslagna regeln kunna ta sikte på en obebyggd restfastighet.

Möjligtvis är det denna situation, som förslaget praktiskt sett skulle kunna avse. Men det gäller i så fall inte "planskada" i gängse mening, snarare rätt till inlösen av restfastighet som åsamkas "synnerligt men" vid delexpropriation. Enklare hade i så fall varit att göra expropriationslagens motsvarande regler direkt tillämpliga (jfr 3:8 § expropriationslagen). Så hade i varje fall den begreppsförvirring kunnat undvikas, som propositionen nu skapar kring planskadebegreppet.

6.2:2:9 Behandling av nyttjanderätt/ hyresavtal/sakägarställning

Tidigare (jfr avsnitt 6.1:2:2) har nämnts att hänsyn till enskilt intresse bl a markeras genom föreskrifter om s k opinionsvillkor. Vid denna opinionsprövning skall, enligt förslaget,⁹² inte beaktas hyresgästernas mening.

Frågan om vem som skall vara huvudman för genomförandet av exploateringen saknar direkt intresse för hyresgästerna. Med exploaterings-samverkan minskar inte heller nyttjanderättsinnehavares möjligheter att ta till vara sina intressen när en detaljplan upprättas eller när gemensamhetsanläggningar för hyresfastigheter inrättas (BS 14, 17 §§ samt Anläggningslagen 7 §).

Därtill kommer att vid fastighetsreglering är nyttjanderättshavare sakägare om regleringen har betydelse för honom (FBL 5:34 §). Ex kurs kan konstateras att även servitutshavare är sakägare men då inte i samma begränsade omfattning som nyttjanderättshavare (FBL 4:11 § jfr med prop 1969:128 sid B221 samt B225 ff). Vid ändring i fastighetsindelning gäller dessutom vissa skyddsregler för nyttjanderättsinnehavare. Arrendehavare kan av fastighetsbildningsmyndigheten tilldelas nytt område där arrendet skall gälla (FBL 5:33 §). Frångår byggnad, genom fastighetsreglering, fastighet vari nyttjanderätt upplåtits gäller avtalet om det inte uppsägs inom en månad (JB 7:29 § 2 st). Nyttjanderättshavare är också berättigade

till ersättning för den skada det innebär, om rättigheten upphör helt eller delvis (FBL 5:12 §).

För hyresrättshavare är det dock av större betydelse att hyreslagens regler medför att nyttjanderättshavaren har antingen ett direkt eller indirekt besittningsskydd. För bostadshyresgäster innebär besittningsskyddsreglerna och rätten att kunna göra anspråk på en likvärdig evakueringslägenhet, vid exempelvis sanering eller överlåtelse av fastigheten, att hyresgästen kan tillförsäkra sig en likvärdig ersättningslägenhet eller bibehålla sin nyttjanderätt. På motsvarande sätt gäller att lokalhyresgäster skall tillgodoses endera genom ersättningslokal som är likvärdig eller med ersättning för goodwill, flyttning etc på samma sätt som vid expropriation. Det synes således som det i detta hänseende inte är nödvändigt med några ytterligare regler på en exploateringssamverkan.⁹³ Angående kostnader för evakuering har tidigare (jfr avsnitt 6.2:2:4) framhållits att dessa skall fördelas gemensamt efter andelsavtal.

6.2:2:10 Särskilt beträffande tomträtt

Enligt propositionen (jfr sid 63) kommer innehavare av tomträtt inte att kunna delta i exploateringssamverkan. De behandlas med andra ord i detta sammanhang som nyttjanderättshavare. Denna ståndpunkt är också från rätsteknisk synpunkt invändningsfri.

Att tomträttshavare på detta sätt ställs utanför kretsen aktiva deltagare, får å andra sidan inte missuppfattas så, att tomträttsfastigheterna som sådana skulle ställas helt utanför tillämpningsområdet för exploateringssamverkan. Tomträttsfastigheter kan mycket väl tänkas ingå, men det blir då fastighetens ägare, dvs vanligtvis kommunen, som räknas som deltagare (se prop sid 62 ff).

Detta torde fö kunna bli ett inte alldeles ovanligt fall. Fastigheterna kan t ex ha förvärvats av en kommun och omvandlats till tomträttsfastigheter, inom ett område med övervägande äganderättsfastigheter. Det är också tänkbart, att omvandling av ett område med exploateringssamverkan av planskäl behöver innefatta delar av ett område med i huvudsak tomträttsfastighet osv.

Däremot är tomträttsfastigheternas tillgänglighet begränsad enligt tomträttslagstiftningen.⁹⁴ Uppsägning kan enligt tomträttslagens grundregler bara ske för avveckling av tomträtten vart sextionde år och därefter vart fjortonde år osv. Det betyder att man mera sällan kan räkna med att tomträtten harmonierar med de förbättrade genomförandeinstrument vid planering som förslaget går ut på. Denna uppsägning skall vidare ske vid viss tidpunkt, och reglerna här förutsätter en varseltid av minst två år.

Tillgängligheten måste därför skapas genom de lösningsregler, som lagförslaget om exploateringssamverkan ger utrymme för.⁹⁵ Precis som vid expropriation måste således tomträttsens upplåtelse tid kunna genombrytas för att realisera den förändrade planeringen. Detta betyder att tomträtten i förekommande fall måste bli föremål för inlösen – jfr härtill behandlingen av särskild rätt vid inlösen enligt förslaget § 21 stycke 3.

Beträffande värderingsregler mm vid inlösen kan tomträttslagens värderingsregler träda i tillämpning, dvs Jordabalken 13:17–18 m fl. Tillämp-

ningen åtminstone analogivis av dessa inlösenregler i tomträttslagstiftningen ger en intressant relief åt tomträttsinstitutets innebörd. Såvitt kan bedömas torde nämligen tomträttshavaren, förutom anspråk på byggnadens värde också vara berättigad till ersättning för den befintliga byggrätten. Båda dessa tillgångar torde nämligen ingå i vad som skall tillräknas tomträttshavaren – jfr 13 kap 17 § Jordabalken.⁹⁶ I avräkning på dessa tillgångsposter för tomträttshavaren skall kommunen som tomträttsupplåtare givetvis tillräknas det kapitaliserade värdet av utgående avgäld. Vad så beträffar tilldelningen av byggnadsrätt, som tillfaller fastigheten enligt dess andelstal, tillfaller denna i sin helhet kommunen som fastighetsägare.

6.3 Jämförelse med försöksmodellen

6.3:1 Plananknytning/samverkan som rättsverkan av plan

Som tidigare diskuterats,¹ kännetecknas nuvarande BL av att plandispositionerna leder till ett ojämnt värdeutfall på fastigheter, som ingår i planområdet, beroende på att byggnadsrätten som regel måste fördelas ojämnt över ytan för att tillgodose olika plansynpunkter, t ex bebyggelsens lokalisering på ett från miljösynpunkt önskvärt sätt, försörjning med trafiksystem på ett funktionellt rimligt vis osv. Denna från berörda sakägares synpunkt slumpvisa fördelning av fördelar i byggnadsrätt ersätts vid fastighetssamverkan med ett fördelningssystem, som förut beskrivits, där samtliga fastigheter får likvärdig del i planens byggnadsrätt efter åsatta andelstal.²

Frågan blir då, om det finns behov av att upprätthålla två rättsliga synsätt samtidigt, eller om detta t ex skapar osäkerhet om arbetsförutsättningar och värderingsprinciper.

Som exempel kan anföras nuvarande system med tomtindelning t ex efter dispens från byggnadsförbud inom ett äldre villaområde. Tanken på gemensam planomvandling överges då beroende på att ägo gränserna vanligen inte överensstämmer med en från plansynpunkt lämpad allmän bebyggelseomvandling inom området. I stället inträffar möjligtvis successiv utfyllnad inom området genom upprepade dispensprövningar och tomtindelningar. Den bebyggelse, som då medges, tillfaller i sin helhet den eller de fastigheter, som lyckats erhålla dispens.

Vid fastighetssamverkan däremot kommer bedömningen av bebyggelseutvecklingen att ske med sikte på en samlad bebyggelseomvandling i tid och rum inom t ex ett område av kvartersstorlek eller dylikt. Den bebyggelse, som utvecklas inom området genom t ex förtätning på disponibla områden, tillfaller då fastighetsägarna gemensamt inom området efter andelstal som resultat av planläggningen. Gamla ägo gränser inom området saknar då betydelse för fördelningen av byggrätt, som tillkommer enligt planen.³ Hänsynstagande t ex av rättviseskäl till bestående fastighetsindelning, då det gäller disponering av bebyggelse blir på så sätt obehövlig, och bebyggelsen kan anordnas på från plansynpunkt optimalt sätt inom området oberoende av äldre ägo gränser.

Det nyss anförda förtätningsexemplet illustrerar rätt väl rättspolitiska och praktiska frågor, som det finns anledning överväga i sammanhanget.

Med fastighetssamverkan underlättas betingelserna att samtidigt omvandla områden på ett samlat sätt. Det svarar åtminstone teoretiskt väl med grundinställningen i BL, att tätbebyggelse skall tillkomma som resultat av samlade planöverväganden från samhällets sida.⁴ När operationen på detta sätt uppfattas som en gemensam omvandling ter sig en delaktighetsprincip för samtliga berörda följaktligen rimlig.

Tekniken att arbeta med t ex dispenser för att medge bebyggelse efter tomtstyckning inom förut planlagda områden innebär däremot snarast att den gamla detaljplanens struktur och funktioner börjar upplösas successivt, utan att det skapas någon ny, dvs ett från planeringssynpunkt irreguljärt förfarande. Utfallet ger till resultat ett gynnande från bebyggelsesynpunkt av dispensfallet och ett missgynnande av resten, när dispensutrymme för övriga upphör.

Som ytterligare en synpunkt på denna jämförande diskussion av metoder kan anföras, att miljöförändringar vid en förtätning och ianspråkstagande av nytt utrymme förändrar planfunktionerna för ett flertal sakägare, som omfattas av en äldre plan. Förändringen är ur denna synpunkt snarare gemensam, så som den uppfattas vid fastighetsomvandling, än individuell så som den uppfattas vid tomtstyckning/dispensgivning.

Till detta kan läggas den vanliga rättspolitiska aspekten, att enhetlighet i system ofta är eftersträvansvärt. Skilda värderingsprinciper uppkommer från rättsekonomisk synpunkt mellan ojämnt värdeutfall som resultat av detaljplan i förhållande till en ordning med värdeutjämning och likabehandling – detta om rättssystemet lämnar båda möjligheterna öppna.

Av dessa skäl har försöksmodellen utformats som en konstruktion, där plangenomförande i form av fastighetssamverkan kopplas in som en automatik – en rättsverkan som inträffar ex lege, när detaljplan fastställts inom ett planområde, där marken tillhör flera.⁵

Till förmån för ett sådant synsätt kan också andras, att beslutsgången kan förenklas med en sådan lösning. Planöverväganden och genomförandefrågor samlas i en gemensam prövning. Med lagförslaget inträffar däremot en beslutsprocess i två led – exploateringsbeslut för genomförandefrågorna, detaljplanebeslut med planfastställelse i annan ordning för planfrågorna, vilket förut beskrivits.⁶ Fördelar finns därför att vinna i enhetlig beslutsgång om försöksmodellens synsätt tillämpas, även om t ex fullföljdsordningen därefter delas upp på administrativa besvär i planfrågorna och judiciell överprövning av fastighetsbildningsfrågor enligt nu gängse ordning.⁷

Utgångspunkten för försöksmodellen är dock i princip likartad med lagförslaget på så sätt, att det blir den lokala planmyndigheten som får avgöra, vilken genomförandemetod som begagnas.⁸

Önskar kommunen ett plangenomförande utan exploateringssamverkan, kommer kommunen i princip att anlita offentlig markförsörjning som genomförandemetod, dvs kommunen förvärvar då all mark, innan detaljplan framläggs. Föredrar kommunen att arbeta vid sidan av en reguljär detaljplanering överhuvudtaget – dvs med dispensgivning från fall till fall och t ex tomtstyckning för förtätning – finns också denna möjlighet.

Väljer man däremot att planlägga för samordnat genomförande i

samverka med enskilda, genomförs omvandlingen enligt försöksmodellen genomgående med exploateringssamverkan.⁹

Till skillnader som sammanhänger med detta, kan också framhållas att försöksmodellen inte begränsar kommunens möjligheter att utnyttja exploateringssamverkan genom opinionsvillkor mm.¹⁰ Planbesluten och den intresseavvägning som då sker, blir utslagsgivande. Inte heller på denna punkt behöver olikheterna med lagförslaget dock överbetonas. Ty i praktiken kan naturligen en kommun enligt förslaget förändra majoritetsförhållanden genom egna fastighetsförvärv i ett område, där man anser sig ha utsikt att samverka med vissa fastighetsägare genom att använda fastighetssamverkan som genomförandemetod.

6.3:2 Kommunal medverkan/samfällighetsbildning

Enligt försöksmodellen kommer kommunen regelmässigt att medverka i plangenomförandet som deltagande part i exploateringssamverkan.¹¹ Utgångspunkten är då, att kommunen normalt har ett intresse av att genomföra de planer för bebyggelse, som den i egenskap av lokal planmyndighet beslutar om. I fastighetssamverkan får kommunen ställning som civilrättslig part bland övriga, då det gäller principer för fastighetstilldelning, kostnadsbelastningar för gemensamma anordningar osv. Den principiellt viktigaste uppgiften för kommunen i detta sammanhang blir enligt försöksmodellen att svara för inlösen av sådana fastigheter, vars ägare ej vill delta i samverkan. På så sätt tryggas normalt ett fullständigt plangenomförande enligt försöksmodellen, där kommunen som regel deltar aktivt på detta sätt som "developer".

I förslaget intar kommunen en i princip mer passiv roll. Naturligen kan kommunen också enligt propositionens förslag frivilligt gå in som partner i samverkan genom att förvärva fastigheter i planområdet. Men det föreligger ingen skyldighet att medverka till inlösen. I stället fullgörs inlösensfunktionen enligt förslaget som regel genom fastighetsreglering, där övriga intressenter tar emot ledigblivna fastigheter genom att utge fastighetslikvider till parter som vill utträda. I princip sker detta som resultat av transaktioner inom ramen för fastighetsregleringen, t ex efter intresseanmälan från deltagare som är villiga ta emot ledigblivet "överskott". Om det undantagsvis inte finns frivillig anslutning för sådan fastighetsreglering, bildas enligt propositionen en ägosamfällighet genom inlösen, som exploateringssamfälligheten då genomför ifråga om fastigheter, vars ägare avsäger sig deltagande.¹²

Jämförelsen visar, att exploateringssamfälligheten i förslaget fullgör uppgifter, som kommunen i försöksmodellen tänkes fullgöra som deltagande part. Detta gäller särskilt funktionerna vid inlösen.

Också enligt försöksmodellen finns emellertid en ordning anvisad för fall, då en kommun ej vill åta sig aktiv medverkan.¹³ Kommunens ansvar för genomförandet begränsas då till att begära fastighetsbildningsmyndighetens medverkan till bildande av en plansamfällighet. Detta blir en fakultativ möjlighet, och plansamfälligheten övertar då kommunens roll som "developer" genom att svara för bl a inlösen. Denna fakultativa ordning ligger departementsförslaget tämligen nära.

6.3:3 Graderingssystem och värderingsmetoder, behandling av byggnadsrätt

Försöksmodellen bygger liksom propositionen på grundprinciper för fastighetssamverkan. Äldre fastighetsbestånd omvandlas gemensamt inom område, som omfattas av ny detaljplan, och erhåller utbyte i nya fastigheter med fastighetsanvändning för bebyggelse. Fördelningen av nya byggnadsfastigheter sker i proportion till ingångsvärden, som beräknas för tillskjutna fastighetstillgångar, dvs utbytet i investeringsutrymme för byggande enligt planen fördelas, s k värdeutjämning.

Även försöksmodellen bygger på ett aktivt deltagande i planomvandlingen efter frivillig anslutning, och att ointresserade eller passiva sakägare får sina fastigheter inlösta – enligt försöksmodellen normalt genom kommunens försorg, som nyss beskrivits.

Metoderna för värdering och beräkning av andelstal är något olika. Som tidigare framgått kommer som regel arealen på fastigheter, som omvandlas, att bli utslagsgivande för andelstalsberäkning enligt propositionen.¹⁴ Fastighetsvärden utöver arealvärde, måste då ersättas i pengar med utgångspunkt från en särskild expropriationsvärdering av objekten, som redovisar skillnader, vilka behöver ersättas.

Enligt försöksmodellen¹⁵ sker uppskattningen av ingångsvärde för fastigheter som skall omvandlas enligt en detaljplan med graderingsmetoder. Härvid beaktas objektiva skillnader i fastigheternas användbarhet för bebyggelseändamål, t ex olika byggarbetsmetoder med hänsyn till kostnader för grundläggning, läge osv.

Fastigheternas realvärden beaktas på detta sätt i det uppskattningsinnehåll, som utgör fördelningsgrund, dvs vad som motsvarar andelstal i propositionens förslag.

Då det gäller förut bebyggd mark kommer försöksmodellen på detta sätt alltid att beakta nybyggnadsvärdet som en del av fastighetens uppskattningsinnehåll. På den punkten kommer försöksmodellen således att anvisa propositionens tidigare beskrivna undantagsregel¹⁶ som huvudmetod.

I princip begränsas därmed behovet av expropriationsvärdering (extern värderingsreferens) som korrigeringsfaktor. Försöksmodellen arbetar mer renodlat med en intern värderingsreferens,¹⁷ där fastigheternas uppskattningsinnehåll inbördes efter gemensam värderingsuppskattning kan förväntas rättvist återge deras relativa realvärden. Därmed antas uppskattningsinnehållet vara lämpat för en korrekt fördelning av nya fastigheter för byggnadsändamål enligt den detaljplan, som skall genomföras.

Enligt försöksmodellen behöver expropriationsvärdering enbart ske för att bestämma fastighetslikvider för tillgångar, som måste avvecklas vid den fastighetsomvandling, som sker för att genomföra den nya detaljplanen.¹⁸

Hit hör t ex byggnader, som måste rivras, växande skog m m. Också annan skada, t ex rörelseskada, flyttningskostnader osv ersätts på detta sätt – detta i likhet med propositionen.¹⁹

Enligt försöksmodellen kommer dessa ersättningar att betraktas som gemensamma kostnadsbelastningar, dvs en form av exploateringskostnader för deltagarna. Ersättningsbeloppen skall gottskrivas de fastighetsägare, som avträtt egendom eller fått vidkänna kostnader av detta slag.

På samma sätt som i propositionen blir en särskild expropriationsvärdering nödvändig för fastigheter, vars ägare ställer sig utanför samverkan. Här tillämpas då principen om båtnadsavsägelse på samma sätt som i propositionen, dvs man bortser från inverkan av den nya detaljplanen, när den inlösta fastighetens marknadsvärde bestäms.²⁰

Tilldelningen av nya fastigheter enligt den detaljplan, som skall genomföras, sker på samma sätt som i propositionen med utgångspunkt från fastigheternas värde som byggnadsfastigheter. Utslagsgivande för tilldelningen blir de ingångsvärden, som fastställts vid den föregående graderingen, som förut berörts. Enligt försöksmodellen tillgodoses anspråk på att erhålla tidigare medgiven byggnadsrätt tillbaka genom principen att nybyggnadsvärde skall ingå i värderingsinnehållet av fastigheternas ingångsvärde.

När tilldelning av nya fastigheter ej kan ske fullt ut i proportion till en fastighets anspråk enligt ingångsvärdet, utjämnas skillnaden i pengar. I den delen har försöksmodellen i princip samma lösning som propositionen. För att begränsa avveckling av realvärde i pengar, föreslås emellertid att bostadsrätt skall kunna användas istället för penningersättning till sakägare, som önskar detta.²¹

6.3:4 Genomförande, byggande/"positiv planering" som anslutningsvillkor, utbyggnadsavtal

Enligt propositionen fullföljs olika åtgärder för plangenomförandet – fastighetsbildning, exploateringsarbeten och avtalsreglering kring deras finansiering osv – så långt, att området blir färdigställt för uppförande av bebyggelse. Beroende på kostnader som nedlagts, fastighetsbeståndets omvandling för bebyggelseändamål m m, kan detta troligen i praktiken normalt leda till ett bebyggande av området tämligen snart, dvs ett fullständigt plangenomförande av de byggnadsinvesteringar planen medger.

I propositionen avvisas också tanken att gå längre i bindningar.²² Som förut framhållits,²³ blir denna återhållsamhet också nödvändig, när man som i förslaget arbetar med en kollektiv tyst förmånsrätt i anslutna fastigheter, som får utövas av exploateringssamfälligheten för finansiering av gemensamma åtgärder. Skulle samfällighetens åtaganden sträcka sig längre, skulle den ingripa i de enskilda fastigheternas rådighetsförhållanden och konkurrera med säkerhetsutrymme för byggnadsändamål med tidigare inteckningspanthavare i fastigheterna osv.

I försöksmodellen däremot finns möjlighet för kommunen att också säkra ett tidsprogram för uppförande av bebyggelse i området.²⁴ Rättstekniskt blir denna bindning möjlig genom att åtagandena individualiseras i utbyggnadsavtal för varje deltagande fastighet, som med eget inteckningsutrymme kan ställa säkerhet för åtagandena, som senare kommer att skildras.²⁵

Kommunen kommer således enligt försöksmodellen kunna kräva uppförande av bebyggelse genom så k utbyggnadsavtal. Tecknande av utbyggnadsavtal med kommunen blir i princip ett villkor för fastighetstilldelning, dvs en form för definitiv bindning att delta i exploateringssamverkan och

medverkan till plangenomförandet.

Med försöksmodellens lösning finns som förut redovisats²⁶ ingen motsvarighet till den dubbla beslutsgången och ett särskilt exploateringsbeslut, som sakrättsligt binder fastigheterna till samverkan. Det beror som förut sagts på att samverkan blir en rättsföljd ex lege av planfastställelse på detaljplan. Den rättsliga bindningen att åta sig fullgörelse sker därför istället med utbyggnadsavtalet som anslutningsform. Avtalsregleringen ställs därvid som villkor för ny fastighetstilldelning, vilket garanterar en effektiv anslutning från alla deltagare.

Utbyggnadsavtalen tecknas individuellt av varje deltagare för de fastigheter han tilldelas. Men avtalen förutsätts bli likformigt utformade, en form av "kollektivavtal" för deltagarna.

Enligt propositionen²⁷ läggs fastigheternas andelstal till grund för kostnadsreglering, om annat ej avtalas. Enligt försöksmodellen²⁸ begagnas på i princip samma sätt de tilldelade fastigheternas graderingsvärde/uppskattningssinne håll som fördelningsnyckel för kostnader. I utbyggnadsavtalen ingår därför utfästelse att fullgöra på fastigheten belöpande andel av områdets utbyggnadskostnader. På samma sätt som i propositionen förutsätts reglerna bli fakultativa, och kommunen kan t ex avtala att istället ta ut anslutningsavgifter enligt taxa för VA-avgifter etc.²⁹

I försöksmodellen förklaras – vilket också torde vara avsikten enligt propositionen – att rivnings- och evakueringskostnader med flera ersättningar utgör del av exploateringskostnader som skall bäras gemensamt och fördelas på fastigheterna i planområdet.³⁰

Utbyggnadsavtalen kommer således – oaktat de blir individuellt bestämda – att sammantaget fylla samma funktioner som ett gängse exploateringsavtal eller jämfört med propositionen – exploateringssamfällighetens åtaganden mot kommunen.³¹

Därutöver kan utbyggnadsavtalet enligt försöksmodellen tillförsäkra kommunen ett åtagande att bebygga fastigheter. I den delen motsvarar utbyggnadsavtalet åtaganden som förekommer i tomträttsavtal och i vissa exploateringsavtal.^{31a} Därmed kommer försöksmodellen att kunna lägga grunden för ett fullständigt plangemförande – s k positiv planering

6.3:5 Finansieringssystem/ säkerhet för åtaganden/genomförande

Av tidigare beskrivning³² har framgått, att förslaget i propositionen löser finansieringsåtaganden för fullgörelse av exploateringsutgifter m m i anslutning till exploateringssamverkan genom en sk tyst förmånsrätt enligt anläggningslagens bestämmelser, som exploateringssamfälligheten kan utnyttja i anslutna fastigheter. För förmånsrätten gäller då en beloppsgräns motsvarande beräknad värdeökning, som följer med en fullgörelse av exploateringsarbetena.

Försöksmodellen arbetar däremot som framgått med en individuell lösning för att finansiera åtaganden för områdets gemensamma exploateringsutgifter. Åtagandena regleras genom särskilda utbyggnadsavtal, som förut beskrivits.³³ Sådana måste tecknas av deltagarna som villkor för

tilldelning av nya fastigheter. Detta garanterar från rättslig synpunkt en hög grad av tillförlitlighet i genomförandesystemet – exigibiliteten blir mycket stark, när både fastighetsbildning garanteras med lagakraftverkan och bebyggelse av de nybildade fastigheterna dessutom framkallas genom civilrättsligt bindande avtal.

De nybildade fastigheterna blir således omedelbart tillgängliga, sedan utbyggnadsavtal tecknats. Fastigheterna kan därmed ställas som säkerhet för fullgörelse av åtagandena i utbyggnadsavtalet. Som regel behöver fastigheterna då relaxeras för omläggning av krediter, som är avsedda för bebyggelse på de nya fastigheterna enligt detaljplanen. Dessa frågor kommer då att lösas i anslutning till att kreditgivare engageras för att lämna byggnadskreditiv till den nya bebyggelsen.

I allmänhet kan dessa ändringar av belåningsförhållandena lösas i samverkan med berörda kreditgivare. Skulle medverkan till relaxering undantagsvis vålla praktiska problem, finns enligt försöksmodellen möjlighet att framkalla en förtida uppsägning av äldre lån för betalning enligt Jordabalkens regler om nedsättning av medel för betalning av fordran.³⁴

Möjlighet skapas således att med kreditutrymme i nybildade fastigheter fullgöra utfästelser i ingångna utbyggnadsavtal. Åtagandena kan säkerställas med pantbrev till bästa säkerhet i fastigheterna, om så påfordras.

6.3:6 Bidrag från äldre fastigheter/kostnadsandel

Propositionen föreslår, att fastigheter, som inte bidrar med mark till exploaterings-samverkan, skall kunna åläggas bidra till utbyggnadskostnaderna, om de har nytta av åtgärderna. Därför föreslås en särskild andelstalsberäkning kunna ske av andelar för kostnadsdeltagande enbart. Detta måste då ske genom en sammanvägning, som ger till resultat en särskild fördelningsnyckel för detta, som skiljer sig från andelstalen för deltagande i fastighetsreglering och fastighetsbildning. Detta kan betecknas som en komplikation i behandlingsgången, som tidigare lämnats åsido i beskrivningen av förslaget (jfr prop sid 31, 37, 74–75 samt § 11 st 3).

Som förut diskuterats³⁵ innehåller propositionen vissa sidospår, när det gäller avgränsningen av samverkansområden – mark utanför planområde kan ingå, och samverkan kan även gälla delar av planområde – det finns med andra ord inget krav på identitet mellan detaljplanläggning och samverkansområde, som förut konstaterats.³⁶ Bl a dessa omständigheter gör det något oklart, vilka problem, som propositionen egentligen syftar till att lösa med förslaget om särskild kostnadsandel i vissa fall.

Gäller det fastigheter, som angränsar ett nyexploaterat område, kan sådana givetvis få nytta av ett nytt utvecklat väg- och ledningsnät. Men sådana förbättringar skulle i flertalet fall kunna regleras av kommunen genom uttagande av anslutningsavgifter enligt VA-lagen och annan exploateringskostnadslagstiftning.³⁷

Inom ett nyexploaterat område återigen kan fastigheter ingå, som ej behöver ändras. De bidrar då inte med någon mark till någon omvandling. Sådana kan i förslaget belastas med kostnadsandel utan att bli delaktiga i fastighetstilldelning och därmed vara deltagare i samverkan i egentlig

mening. Men också detta fall hade kanske varit möjligt att behandla utan en komplicerad sammanvägning till nya andelstal. Orörda fastigheter skulle t ex kunna undantas från nyplanläggning, men belastas med anslutningsavgifter enligt speciallagstiftning som VA-lagen etc.

Det vanligaste fallet i sammanhanget torde emellertid vara, att en fastighet delvis tas i anspråk för samverkan – t ex en trädgårdstomt – medan byggnaden lämnas orörd på en mindre resttomt. Men då bidrar fastigheten med mark och behandlas också enligt förslaget som deltagare i samverkan.

Enligt försöksmodellen³⁸ beaktas i princip endast fastigheter, som ingår i en ny plan för att omvandlas. Delar av en fastighet kan då i enlighet med plan tas i anspråk, medan återstoden lämnas orörd. Men sådana objekt ingår givetvis i förfarandet.

VA-lagen, lagen om fjärrvärmeanläggningar etc arbetar med mycket obestämda kriterier för kostnadsdeltagande.³⁹ Att fördelningen skall vila på "skälig och rättvis grund" ger inte en nämnvärd vägledning för konkret tillämpning. Anslutningsreglerna vilar i övrigt på att anordningarna skall lämna den betjänade fastigheten nytta. Olika uppfattningar kan därför hävdas om en äldre fastighet fullt ut skall bidra till nya anläggningar i ett område, eller helt eller delvis gottskrivas för äldre anordningar som finns i området.

Försöksmodellen utgår från att det kan vara fördelaktigt att det skapas klarare regler på denna punkt för att främja deltagande i samverkan.⁴⁰ Ofta kan det råda målkonflikter om vilken planstandard som skall tillföras ett område. Kapacitetsökningar sker vidare som regel för den nytillkommande bebyggelsens behov. Ett fullständigt kostnadsdeltagande för äldre fastigheter, som redan är bebyggda, kan därför mötas av i vissa stycken välmotiverat motstånd.

Försöksmodellen utgår därför från, att äldre anläggningar i princip medför kostnadsbefrielse för befintlig bebyggelse i ett område, som redan har tjänliga anläggningar för sitt behov.⁴¹ Kostnadsdeltagande utkrävs därmed som regel enbart för nytillkommande bebyggelse och för helt nya anordningar, som förut saknats i området, t ex parkeringsanläggningar o dyl. På denna punkt skiljer sig försöksmodellen från propositionen, som med förslaget om kostnadsandel drar in t o m av omvandlingen oberörda fastigheter i ett inte närmare preciserat kostnadsdeltagande.

6.3:7 Behandling av allmän platsmark

Förslaget i propositionen utgår som förut behandlats⁴² från att gator, parker och annan allmän platsmark kan överföras direkt till kommunen utan ersättning. Sådan mark avstås s a s gemensamt som en exploateringskostnad, och deltagarna kompenseras fullt ut genom sin tilldelning av byggnadsfastigheter.

Försöksmodellen innebär i princip samma lösning.⁴³ Marken överlämnas till kommunen. I båda fallen verkställs överföringen direkt genom fastighetsregleringen, som ingår i fastighetssamverkan.

6.3:8 Skyddsregler mot förlustrisk

Både försöksmodellen och propositionen utgår från att tvångsanslutning till plangenomförande skulle ådra fastighetsägare risker som han inte vill bära. Därför finns alltid möjligheten att ställa sig utanför samverkan. Behöver fastigheten tillgodogöras helt eller delvis, blir den istället föremål för inlösen, något som garanterar marknadsmässig betalning för objektet – men fördelarna av nyplanläggningen ingår då inte i vederlaget – båtnadsavsägelse inträffar, som tidigare sagts.⁴⁴

Ett problem som kvarstår är, att sakägare som medverkar, kan ha svårigheter att överblicka andra problem än sitt eget engagemang. Ifall mer betydande fastighetsvärden inlöses kan emellertid risker uppkomma med objekt som ligger vid sidan av sakägarens egentliga engagemang, och vilka exploateringssamfälligheten tar det egentliga ansvaret för genom senare avyttring. Sådana affärsrisker kommer enligt förslaget att få bedömas och bäras av deltagarna själva.

Enligt försöksmodellen kommer däremot kommunen som regel att svara för inlösen, och då uppstår inte denna typ av affärsrisker för enskilda deltagare.⁴⁵ Väljer däremot kommunen att inrätta plansamfällighet, svarar den för inlösen enligt förslaget.⁴⁶ För att säkerställa särskilt mindre sakägarintressen mot svårförutsebara risker med avyttring av fastigheter, som måste lösas in, innehåller försöksmodellen då en skyddsregel. Om kommunen inte vill ta ansvar för ett plangenomförande som "developer" måste någon av deltagarna åta sig att bära sådana risker som kan vara förknippade med fastighetsinlösen. Därför har föreskrivits, att någon deltagare måste förbinda sig att svara för eventuella förluster gentemot plansamfälligheten och ställa säkerhet för detta, dvs att ta ett ekonomiskt ansvar som "developer" mot övriga deltagare.⁴⁷

6.4 Försöksverksamhet

6.4:1 Lagstiftning och avtalsreglering – vilka grundläggande rättsliga betingelser behövs för att fastighetssamverkan skall komma till stånd?

Tidigare har redovisats, hur både propositionens förslag och försöksmodellen lämnar utrymme för överenskommelser mellan parterna, dvs att reglerna uppfattas som fakultativa i stor utsträckning och blir tvingande endast i brist på överenskommelse.¹ Det blir på så sätt möjligt för parterna att närmare bestämma innehållet i den samverkan som leder till ett plangenomförande. Men lagstiftningen fungerar som en grundläggande modell, som både påverkar parternas handlande och löser konflikten dem emellan med tvingande regler, om man inte blir ense.

När nu ingen lagstiftning finns om exploateringssamverkan, kan det vara naturligt att ställa frågan, hur långt nya metoder skulle kunna utnyttjas utan stöd i lagstiftning. Skulle avtalsreglering rent av kunna ersätta lagstiftning? Med tanke på att många kanske ställer sig denna fråga, skall

relationerna mellan lagstiftning och avtalsreglering här belysas ytterligare.

Det finns då anledning peka på några grundläggande omständigheter, som antyder, att utsiktarna till att nå framgång i ett plangenomförande med nya metoder utan stöd i lagstiftning ter sig mycket ovissa och begränsade.

Här är då på sin plats att först erinra om en iakttagelse, som tidigare berörts, nämligen att ojämnt värdeutfall som resultat av planläggning nu är accepterat i gällande rätt enligt BL. Det innebär som tidigare påpekats,² att konfliktskapande element uppstår mellan sakägarna, om avsikten är att framkalla ett i tiden någorlunda samlat plangenomförande. Utbytet i byggnadsrätt/värdeutfall efter planfastställelse blir olika. Sakägare, som iakttar detaljplanen, kan då med stöd av gällande ordning kräva att fördelningen blir olika. Det blir en fullt rimlig ståndpunkt för sakägare, som gynnas av planen. Enligt deras uppfattning skulle de avstå enligt lag påräkneliga fördelar, om de gick med på fördelning av byggnadsrätten. Förståelse och intresse för fördelning, kommer därmed i första hand att finnas från sakägare, som blir missgynnade – men i varje fall inte spontant från andra. Situationen skulle kunna jämföras med att flera arvingar eller äkta makar ställs inför ett arvsskifte eller en bodelning, där de kunde åberopa helt olika regler för fördelningen. Det är troligt att ett sådant utgångsläge riskerar befrämja osämja snarare än sämja.

För att stanna kvar vid denna jämförelse: Vid ett arvsskifte eller en bodelning har situationen för de agerande redan utvecklats så, att en förändring skall äga rum. Propåer om en bebyggelseomvandling genom planändring däremot, ställer parterna inför frågan, om de överhuvudtaget är intresserade av ett händelseförlopp som leder till förändringar.

Även om perspektivet långvariga byggnadsförbud och till sist expropriationsförfarande i omvandlingssyfte från kommunens sida innebär ett alternativ, som flertalet skulle vilja ersätta med en frivillig medverkan till omvandlingen, finns det troligen alltid sakägare, som förblir passiva eller hoppas på status quo, även om det är orealistiskt – dvs gör en annan bedömning.

Redan de här berörda sambanden mellan rättsliga och praktiska förutsättningar antyder, att det kan bli mycket svårt att enbart på frivillighetens väg bygga upp ett avtalskomplex mellan flera olika parter, som äger fastigheter i ett nytt planområde. Det saknas helt enkelt en gemensam grund för bedömningen, som troligtvis bara kan skapas genom lagstiftning i de allra flesta fall.

En annan komplikation är vilka möjligheter, som egentligen finns att utan stöd i lagstiftning, på ett från rättslig synpunkt pålitligt sätt lösa plangenomförandefrågor avtalsvägen mellan olika markintressenter inom ett planområde.

Det ligger nära till hands att tänka sig att i flerpartsform söka kopiera de traditionella exploateringsavtalen mellan en kommun och en markexploator. Men med flera parter inblandade finns helt andra problem att upprätthålla rent obligatoriska förbindelser intakta, t ex vid ägarväxlingar.³

Med förslaget i propositionen får åtagandena som framgått sakrättslig

verkan, dvs de gäller mot ny ägare.⁴ Detta torde vara ett svårlöst problem att uppnå någon motsvarighet till inom ramen för enbart privaträttsliga konstruktioner.

Alternativt skulle försök kunna göras att söka nå överenskommelse inom ramen av en fastighetsbildningsförrättning på frivillighetens grund. Därmed närmar man sig en offentlighetsrättslig procedur med stöd i lag. Men också detta tillvägagångssätt möter problem, bl a därför att FBL som framgått⁵ i nuvarande ordning inte lämnar utrymme för omvandling för ändrat användningssätt, t ex med de metoder, som föreslagits i propositionen.

Frågan är därför vilket utrymme som finns för frivilliga sakägar dispositioner inom förrättningens ram. Och även här återkommer förmodligen frågan, hur bunden t ex en ny ägare är, innan förrättningen genomförs, eller om en redan medverkande kan återkalla sin begäran om förrättning på samexploateringsvillkor osv.

Sammanfattningsvis ter sig således utsikterna att på enbart den frivilliga avtalsregleringens grund uppnå några resultat i form av faktiskt plangenomförande med fastighetssamverkan som metod som mycket begränsade. Överenskommelsen måste i så fall lotsas fram före planläggningen och på ett för sakägarna någorlunda pålitligt sätt säkerställas med bindande verkan tills fastighetsreglering och ny fastighetsbildning genomförs. Detta reser vissa rent rättstekniska problem utöver svårigheterna att nå samförstånd mellan sakägarna.

Allt detta pekar ganska entydigt på, att det för framgång kommer att krävas en lagstiftning, som på ett rättsligt bindande sätt kan klarlägga *dels* att en omvandling skall genomföras i överensstämmelse med en ny plan, *dels* att omvandlingen då skall ske genom fördelningsmetoder, som likställer deltagarna i utbyte efter planomvandlingen såsom vid fastighetssamverkan – dvs ej framkallar ett ojämnt värdeutfall som i nuvarande BL.

Med lagstiftning återigen finns effektiva möjligheter tillgodose dessa för en samfällid uppgörelse helt grundläggande betingelser, nämligen *att* en omvandling skall ske för deltagarna samfällt, och *att* omvandlingen skall ske genom fördelning av värdeutfallet.

Efter en lagstiftningsinsats som tillgodoser detta, finns helt andra praktiska och rättsliga förutsättningar för att avtalsuppgörelser, som reglerar det fortsatta händelseförloppet skall komma till stånd. De grundläggande förutsättningarna för en sådan avtalsreglering har emellertid då fastlagts med stöd av lagstiftning.

Enligt propositionen har detta som framgått⁶ lösts så, att ett för deltagarna bindande exploateringsbeslut kan träffas före detaljplanläggningen, varefter avtalsreglering av skilda frågor, respektive planfastställelse inträffar senare.

Försöksmodellen bygger på att detaljplanebesluten direkt som rättsföljd fastlägger dessa förutsättningar *ex lege*.⁷ Planen bestämmer att en omvandling skall ske, och omvandlingen sker med i fastighetssamverkan nedlagda fördelningsmetoder av värdeutfallet enligt planen, så snart det finns flera sakägare med mark inom planområdet.

Avtalsreglering kan då genomgående ske efter detaljplanebeslutet och i försöksmodellen ställs krav på att så skall ske genom utbyggnadsavtal⁸ – med en variation av terminologin kan beteckningen "anslutningsavtal"

också åskådliggöra innebörden, eftersom förbindelsen att åta sig fullgörelse inträffar på detta sätt i försöksmodellen (att jämföra med bindningarna genom exploateringsbeslutet i propositionen, som förut redovisats).

I det följande diskuteras nu närmast, hur försöksverksamhet skulle kunna bidra till att utveckla metoder för fastighetssamverkan som medel för plangenomförande, där olika praktiska frågor behöver belysas. Eftersom någon försöksverksamhet som leder till ett faktiskt plangenomförande knappast kan förväntas i nämnvärd omfattning utan lagstiftning, förutsätter diskussionen i det följande, att lagstiftning i någon form är att emotse. I brist på lagstiftning begränsas förutsättningarna för försöksverksamhet, och man blir i huvudsak hänvisad till teoretiska studier av modeller, t ex genom systemanalys.

6.4:2 Exempel på frågor som kan belysas genom fältförsök

6.4:2:1 Planförutsättningar/förhandlingsunderlag/kontaktmönster

Propositionen har uppställt som villkor för exploateringssamverkan att en tillräcklig opinion kan mobiliseras för en omvandling i dessa former. Ett stöd från kommunens sida för tanken behövs då i praktiken på ett ganska tidigt stadium. Parterna vill naturligen veta, vilken realism, som ligger bakom diskussionerna, och kommunens sk planmonopol är då utslagsgivande för vilka förändringar som det finns anledning att diskutera. Sakägarna behöver sådana informationer för att veta vad man talar om och vad förhandlingarna gäller.

Ett första steg torde då i de flesta fall bli en redovisning av översiktlig planering av oförbindande slag som kommunen bedriver, t ex områdesplaner eller kvartersplaner, vilka behandlar det tilltänkta samverkansområdet. Med hänsyn till att fastställda planer enligt BL leder till ojämnt värdeutfall, och att exploateringssamverkan arbetar med i princip motsatt värderingsprincip med fördelat värdeutfall, kan någon detaljerad plan knappast redovisas i förväg. Av skäl som tidigare redovisats, riskerar nämligen de skilda utgångspunkterna för värdeutfallet bli konfliktskapande för sakägarkretsen, om det i detalj anvisas vilka som skulle tänkas bli missgynnade respektive gynnade, om planen blev fastställd med respektive utan föreskrifter om utjämning av värdeutfallet genom fastighetssamverkan.

Enligt försöksmodellen finns varken komplikationerna med opinionsvillkor eller skilda grunder för värdeutfall. Modellen arbetar som förut beskrivits med fördelning av byggrätt som genomgående princip ex lege.

Men den praktiska skillnaden ifråga om behov av underlag för förberedande diskussioner blir förmodligen inte så stor. Försöksmodellens utgångspunkt är, att kommunen väljer fastighetssamverkan som metod för plangenomförande, när man bedömer det fördelaktigt att samverka med ägare till fastigheter i ett tilltänkt planområde, t ex därför att en samlad omvandling på detta sätt beräknas gå snabbare än med kommunal inköpspolitik, bli mindre konfliktbetonad och dylikt. Det betyder att kommunen har i stort sett samma anledning som enligt propositionen att

söka få till stånd diskussioner på ett förberedande planeringsunderlag, som utvecklas för att få så stor anslutning som möjligt för att genomföra en blivande detaljplan i samverkan.

Hur kontakterna med sakägarkretsen utformas och fungerar är särskilt intressant för ett praktiskt studium. Det är möjligt att sakägarna låter sig representeras genom föreningar och sammanslutningar i t ex villaområden, där det ofta finns sådana organ. Men det är också möjligt att särskilda intresseföreningar bildas, som sen övergår i formella organisationsformer enligt anläggningslagen,⁹ dvs anknyter till propositionens förslag om s k exploateringssamfälligheter. Det är också tänkbart, att sakägarna enskilt eller i grupper företräds av ombud av olika slag osv.

Med tanke på att propositionen förutsätter viss opinion för anslutning, är det möjligt att preliminära överenskommelser ingås före en förrättning, som går ut på att parterna ställer sig bakom en ansökan om exploateringssamverkan. Också sådana praktiska spörsmål kan klarläggas med fältförsök.

Även kontakter och rutiner skilda engagerade myndigheter emellan kan med fördel studeras i försöksverksamhet. Särskilt samarbetet mellan lokala planmyndigheter och fastighetsbildningsmyndigheten blir ett betydelsefullt inslag i hanteringen. Vilka initiativ och former för medverkan från olika samhällsorgan behövs, och hur fungerar den offentliga verksamheten bäst för att nå resultat, är andra exempel på frågor att studera i fältförsök.

6.4:2:2 Kommunalt engagemang/villkorad stadsplan – passivt samtycke från kommunen eller kommunen som aktiv "developer"?

Enligt propositionen kan initiativ till samexploatering tas både av enskilda sakägare och av kommunen genom dess byggnadsnämnd.¹⁰ I försöksmodellen blir exploateringssamverkan ett inslag i den normala beslutsgången vid kommunal detaljplanläggning av markområden, som tillhör flera ägare.¹¹

Fältförsök kan ge en mer konkret uppfattning om kommunernas sätt att utnyttja skilda metoder för plangenomförande. Visar det sig att direkta kommunala initiativ blir framgångsrika och kanske vanliga, nalkas man i praktiken försöksmodellens utgångspunkt att kommunen normalt blir engagerad som "developer". Blir det däremot i huvudsak enskilda initiativ torde situationen mer svara mot propositionens utgångspunkt, att exploateringssamverkan genomförs utan mer långtgående kommunala engagemang.

Också med propositionens lösning blir det emellertid nödvändigt för sakägarna att utverka kommunens samtycke och medverkan till ett exploateringsbeslut före en planfastställelse. Hur förhandlingar och beslutsgång då utvecklas blir av intresse att studera.

Som beskrivits i flera sammanhang tidigare,¹² måste strategien i beslutsgång enligt propositionens förslag sikta till att uppnå ett beslut om exploateringssamverkan, innan detaljplan fastställs. Detta är nödvändigt för att uppnå en fördelning/värdeutjämning med fastighetssamverkan som metod, så länge som lagstiftningen arbetar med olika grunder för värdeutfallet vid detaljplanläggning. Finns inte exploateringsbeslut inträffa som

förut påpekats¹³ ett ojämnt värdeutfall, så snart detaljplan fastställts.

I diskussionen om propositionens förslag tidigare har framhållits som önskvärt att beslut om exploateringssamverkan också förankras i planeringsprocessen så, att det får karaktär av planvillkor, då detaljplan antas. Hur praxis utvecklas på denna punkt har som tidigare konstaterats också ett visst teoretiskt intresse för frågan om en "omkastning" skulle kunna ske till ojämnt värdeutfall, därest exploateringssamverkan avbryts. Fältförsök torde på den punkten vara av värde för att styrka hypotesen, att detta är mycket osannolikt – graden av exigibilitet också med propositionens förslag torde vara så stark, att ett avbrott i verkställigheten närmast förefaller vara en fråga av akademisk karaktär, som förut påpekats.¹⁴

En praktiskt mycket central fråga som behöver belysas i den kommunala beslutsgången enligt propositionens förslag, blir kommunernas hantering av det omvandlingskrav, som enligt propositionen¹⁵ måste finnas med i detaljplanebeslutet för att exploateringssamfälligheten skall få genomföra planen med tvångsrätt mot sakägare som drar sig undan från frivillig samverkan. Förutsättningarna för en samfällid omvandling, där samtliga inte redan tidigare bundit sig för medverkan, kommer som påpekats tidigare sannolikt att brista, om kommunen inte uppställer omvandlingskrav i detaljplanebeslutet. Brister beslutsgången härvidlag, torde detta få betraktas som grund för omprövning av själva exploateringsbeslutet av skäl som tidigare berörts.¹⁶

Försöksverksamheten bör också ge underlag för att bedöma under vilka betingelser den nya genomförandemetoden kan visa sig framgångsrik. Det finns anledning förmoda, att mer komplicerade plangenomförandefall – t ex kvartersplanering i stadskärnor eller mer omfattande förtätningsprojekt i äldre samverkansområden – kommer att fordra ett mer direkt kommunalt engagemang. Kommunen kommer då sannolikt att behöva medverka som "developer" på sätt som närmast svarar mot försöksmodellens utgångspunkter. Med propositionens lösning torde kommunen eller med kommunen samverkande parter få tänkas förvärva vissa objekt i försöksområdet, t ex för att påverka majoritetsförhållanden, så att förutsättningar skapas för samverkan.

Ett skäl för kommunala initiativ torde också vara administrationskostnaderna för förrättningsförfarande m m. Förrättningskostnader hos fastighetsbildningsmyndigheten skall i princip bekostas av sökanden, dvs i detta fall sakägare, som begär förrättningen. Kostnaderna får i princip anses vara en form av exploateringskostnader, som skall tas ut av deltagarna.

Samma princip kan en kommun åberopa som sökande. Men det underlättar troligen, att kommunen som sökande då temporärt svarar för att finansiera förrättningen. Jämfört med offentlig markförsörjning, där administration av markförvärv, eventuell expropriation m m bekostas av allmänna medel, ställer samexploatering däremot inga krav på betalning av allmänna medel för plangenomförandet.

Under metodens försöksstadier finns anledning tro, att kostnaderna kan bli större än normalt. Detta talar för att försöksverksamhet med kommunalt stöd kan vara motiverad i ett inledningsskede. Innan erfarenheter vunnits, kommer sannolikt större projekt att bli beroende av en sådan aktiv kommunal medverkan.

6.4:2:3 Användningsområden, planeringssituationer

Graden av kommunalt intresse och kommunalt engagemang kan antas variera beroende på vilka typer av planeringssituationer, som det blir aktuellt att applicera de nya genomförandemetoderna på.

Allmänt har propositionen utgått från att metoden kommer att få sin största praktiska betydelse, där utgångsläget för planomvandling försvåras av en ägosplittring.

Vilka planeringsfall och genomförandeproblem, som kan lösas framgångsrikt med användning av den nya metoden, är naturligen frågor som bäst kan besvaras genom en praktisk försöksverksamhet.

Svårigheten att omvandla äldre områden med småhusbebyggelse, så att de blir mer ändamålsenligt utnyttjade och får en tidsenlig planstandard, talar för att planläggning för sådana områden blir ett tillämpningsfall, som kommunerna kommer att ha särskilt intresse av.

Ett närbesläktat fall utgör områden med äldre fritidsbebyggelse, som kommit att med tiden bli centralt belägna nära huvudorter. Sådana områden kan vara attraktiva att omvandla som permanenta bosättningsområden.

En tredje kategori som diskuterats, är metodens möjligheter att underlätta stadsförnyelse vid stadssanering t ex i kvartersstorlek. Också i sådana sammanhang bör intresse för kommunala engagemang i verksamheten vara att förvänta.

Ägosplittring kan också vara ett hinder vid nyexploatering av attraktiva områden för bebyggelse, t ex i tätorternas närhet. Ökar möjligheterna att säkerställa uppförande av bebyggelse inom sådana områden, finns förmodligen ett kommunalt intresse att utnyttja sameexploatering för detta, så att områdena kan ingå i tidsplaneringen för kommunala bostadsbyggnadsprogram osv.

I vilken utsträckning metoden kan vara intressant för att genomföra planeringen av fritidsbebyggelse är svårare att bedöma. Ofta tillkommer fritidsbebyggelse i tämligen orörda områden genom utnyttjande av enstaka större fastighetsinnehav, som rymmer hela den planerade bebyggelsen. Det blir då inte aktuellt med fastighetssamverkan.

Däremot kan samverkan kanske komma ifråga för att komplettera redan befintlig bebyggelse, t ex i orter på landsbygden, där permanentbebyggelse kompletteras med fritidsbebyggelse.

Som framgått av skildringen rörande propositionen, har man i det förslaget tänkt sig en sammanföring av större områden för uppförande av fritidsbebyggelse i grupp.¹⁷ Möjligen är tanken med detta att översiktlig planläggning, som behandlar områden med glesare bebyggelse, skall kunna kompletteras med ett verkställighetsinstrument, som lokaliserar bebyggelseanspråk inom ett större område till en koncentrerad grupp, t ex av miljö- eller naturvårdshänsyn. Från rättspolitisk synpunkt är detta intressant, t ex för att bättre tillgodose anspråk på likartad behandling av olika markägares anspråk.

Som påpekats av bl a lagrådet är detta emellertid en problematik som ligger vid sidan av nuvarande traditioner för planläggning där detaljplanen har till uppgift att genomföra tätbebyggelse.¹⁸

Möjligen behövs därför en särskild lösning för att sammanföra glesbebyg-

gelse i grupp. Hit hör då att "skifta ut" anspråk på glesbebyggelse inom ett större område på ett likvärdigt sätt. Det förefaller närmast vara en uppgift som tillhör regelsystemet i fastighetsbildningslagen att lösa. Detaljplan som för tätbebyggelse fordras därtill som regel för själva byggnadsområdet. I den delen blir frågan ett rent detaljplanebeslut, som t ex kunde påkallas från fastighetsbildningsmyndigheten efter samråd med kommunen.

Byggnadslagstiftningen reglerar inte bara bostadsbebyggelse utan är en generell reglering för bebyggelse överhuvudtaget dvs lagstiftningen gäller t ex också industrier och anläggningar av olika slag. Också för industriområden kan exploateringsplaner tänkas bli tillämpliga.^{18a} Detta gäller särskilt om äldre industriområden för små och medelstora företag, där en modernisering och funktionsomvandling ofta är behövlig, men försvåras av ägosplittring.

Fig 7: Nybebyggelse på råmark vid ägosplittring (Ur Nya vägar i samhällsplaneringen)

Så här kan det gå till — fyra typexempel

Nybebyggelse

Ett område med splittrat markägande kan se ut som på bilderna . A, B, C och D äger vardera en femtedel av marken. E och F delar på den resterande femtedelen.

Den planerade bebyggelsen ska ligga på mark som B, C, E och F äger. A:s och D:s mark är avsedd som grönområden. Den planerade bebyggelsen omfattar 100 000 m² våningsyta. De gemensamma exploateringskostnaderna beräknas till 25 miljoner kronor.

Så här blir fördelningen av byggnadsrätt och exploateringskostnader:

	Ursprungligt markinnehav	Byggrätt	Exploaterings- kostnad
A	100 000 m ²	20 000 m ² /vy	5 milj kr
B	100 000 m ²	20 000 m ² /vy	5 milj kr
C	100 000 m ²	20 000 m ² /vy	5 milj kr
D	100 000 m ²	20 000 m ² /vy	5 milj kr
E	50 000 m ²	10 000 m ² /vy	2,5 milj kr
F	50 000 m ²	10 000 m ² /vy	2,5 milj kr
Totalt	500 000 m²	100 000 m²/vy	25 milj kr

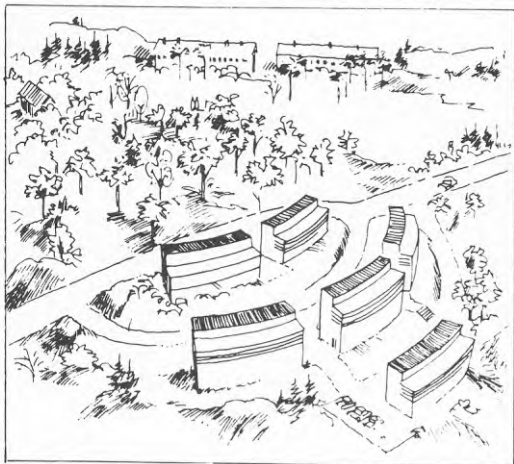
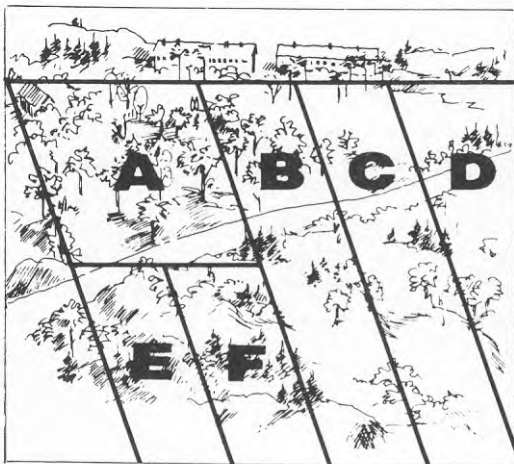
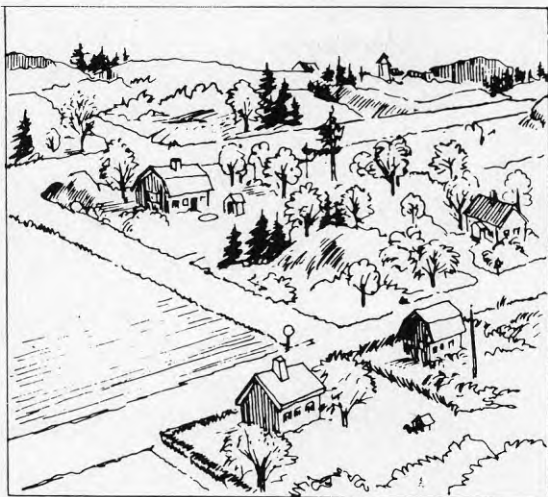


Fig 8: Förtätning inom villabebyggelse (Ur Nya vägar i samhällsplaneringen)



Så här kan det gå till

Fig 8 visar hur en förtätning kan gå till. Överst på sidan framgår hur området ser ut före förtätningen. Fyra hus, alla med relativt stora tomter.

Den nedre bilden visar bebyggelsen efter förtätningen. Nu finns här 12 hus istället för fyra. De stora tomterna har delats och givit plats för nya hus. Byggnadsrätten till denna nya bebyggelse har fördelats på de tidigare villaägarna i proportion till den tomtmark de fått släppa till.

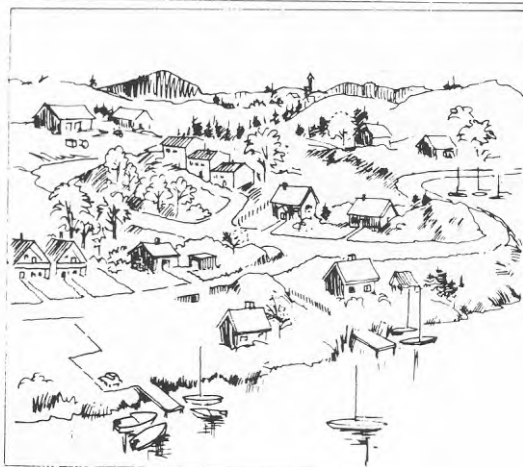
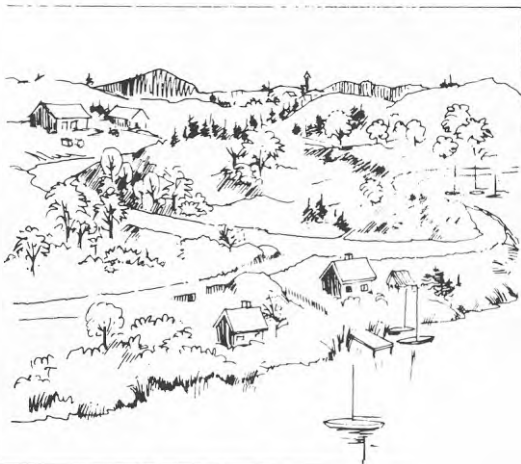
Fig 9: Förtätning och permanentning inom äldre fritidsbebyggelse (Ur Nya vägar i samhällsplaneringen)

Permanentning av fritidsbebyggelse

Det har blivit allt vanligare att fritidshus byggs om till permanenta bostäder. Permanentning av fritidsbebyggelse tar ofta formen av förtätning — koncentration. Investeringar i vatten, avlopp, gator, kommunikationer och annan service ställer krav på en viss koncentration av bebyggelsen. Vidare utgör förtätning ofta ett önskemål i den kommunala planeringen därför att kommunen vill kunna styra permanentbosättningen till vissa områden och lämna andra områden fria från permanentbebyggelse.

En permanentning i kombination med förtätning kan genomföras på samma sätt som en förtätning av ett äldre villaområde. Detta visas på bilderna.

Bebyggelsen kan, tack vare de rättvisa fördelningsmekanismerna i det nya systemet, planeras utan hinder av ägo gränser. Nya hus kan sprängas in i den tidigare bebyggelsen. De som får avstå tomtmark kompenseras genom del i den nya byggrätten. Kommunens ekonomiska åtagande begränsas avsevärt genom det bidrag som lämnas för att täcka exploateringskostnaderna.



**Fig 10: Sanering inom kvarter i äldre stadsbebyggelse (Ur Nya vägar i samhällsplane-
ringen)**

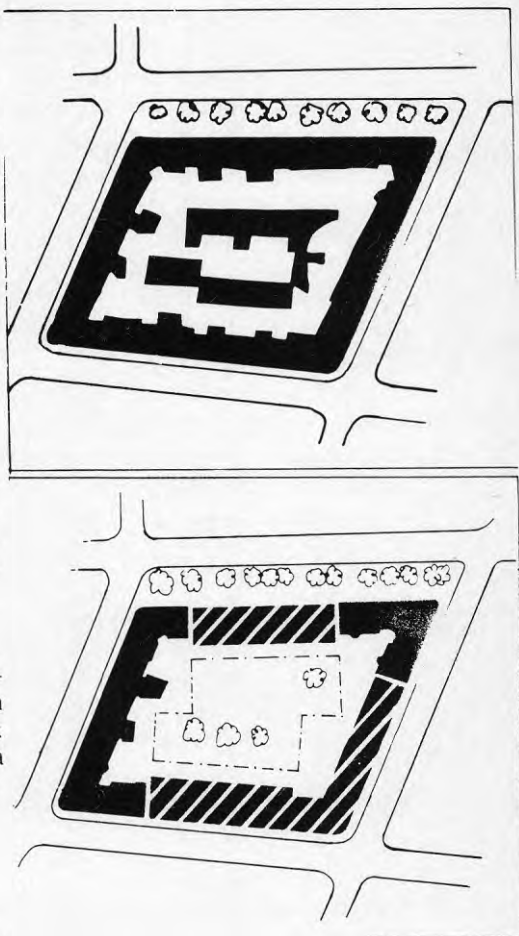
Sanering kräver ofta avveckling av äldre bebyggelse. Detta är förenat med kostnader för evakuering och rivning. Vidare innebär stadsaneringar investeringar i ledningar, gemensamhetsanläggningar m m. Dessa lokala exploateringskostnader bör anses som gemensamma för hela projektet och kan fördelas på fastigheterna i proportion till deras tilldelade byggrätt.

För den befintliga bebyggelse som berörs vid en sanering gäller att olika fastigheter har olika värde beroende på ålder och skötsel. Att åstadkomma en rättvis norm för ersättning av befintliga byggnader är en förutsättning för att alla fastighetsägare ska vara intresserade av att delta i projektet.

En rimlig lösning kan vara att betrakta alla avvecklingskostnader för den äldre bebyggelsen — inklusive ersättning för restvärden — som gemensamma exploateringskostnader och således fördela dem på samma sätt som den nya byggrätten.

Att ersättningen för värdefull bebyggelse betalas gemensamt av samtliga deltagare innebär stimulans att i så stor utsträckning som möjligt bevara de fastigheter som är i gott skick och låta dessa ingå även i den nya planen. Detta har både ekonomiska och miljömässiga fördelar.

Även när saneringsprojekt bara berör en viss del av ett kvarter kan andra fastigheter indirekt beröras genom tillkomsten av nya ledningar, gemensamhetsanläggningar eller liknande. Ett sådant saneringsprojekt illustreras på fig 10. Det nya exploateringsystemet kan tillämpas för fördelning av nya byggrätter i den del av kvarteret som är föremål för sanering genom rivning och nybyggnad. De exploateringskostnader som berör hela kvarteret och alltså är till nytta även för fastigheterna med orörd bebyggelse bör till viss del bäras även av dessa fastigheter. Dessa för hela kvarteret gemensamma exploateringskostnader kan fördelas i proportion till den totala byggrätten — ny och gammal — inom kvarteret som helhet.



6.4:2:4 Överenskommelser vid förrättning om andelstal, fastighetsbildning m m

Som framgått av tidigare diskussion¹⁹ har sakägarna möjlighet att påverka innehållet i exploateringsamverkan med överenskommelser. Bestämmelserna är i stor utsträckning fakultativa, och lagens regler blir då tvingande endast i brist på överenskommelse mellan parterna.

Ett område där överenskommelser förmodligen kan komma att spela en rätt stor roll, gäller dispositioner av parterna, vilka gäller förrättningen, t ex om andelstalsberäkning, fastighetstilldelning.

Då det gäller överenskommelser, som påverkar det ekonomiska utfallet, kan dock tredjemansintressen begränsa avtalsutrymmet i första hand så, att medgivande krävs av inteckningshavare i vissa fall, som förut beskrivits.²⁰

I det följande nämns några exempel på frågor, där försöksverksamhet kan tänkas peka på intresse från deltagarnas sida att bestämma innehållet i förrättningen.

Principerna för andelstalsberäkningen kan tänkas vara en sådan fråga. Som huvudregel anvisar propositionen som tidigare framgått²¹ här fastigheternas areal som beräkningsgrund. Men inom bebyggda områden kan sakägarna vilja få nybyggnadsvärden beaktade, dvs en tillämpning av undantagsregeln i propositionen. Avtalsreglering härvidlag, som förordar undantagsregeln är därför rätt trolig, och detta kan för övrigt ge underlag för eventuella justeringar i lagstiftningen.

En annan fråga, som deltagarna kan väntas ha intresse påverka, är ansvaret för exploateringskostnader. Parter som är intresserade att bygga hus kan t ex avtalsvägen vara beredda åta sig större ansvar i utbyte mot ökade andelstal från sakägare, som vill begränsa sina åtaganden.

Ett tredje tänkbart intresseområde för avtalsreglering kan ta sikte på tilldelningen av objekt. Överenskommelse kan då tänkas gälla fastigheternas läge i planområdet eller speciella användningssätt, t ex kommersiell användning m m.

6.4:2:5 Behov och frekvens då det gäller användning av tvångsrätt

Propositionen anvisar som normal lösning, att fastighetsbildningsförrättningen utnyttjas för att intresserade deltagare mot fastighetslikvider övertar anspråk från sakägare med fastigheter, som inte deltar i samverkan. Sannolikt kommer detta att bli en fråga som regleras närmare med överenskommelser eller utfästelser deltagarna emellan vid förrättningen.

Överhuvudtaget kan det visa sig, att användningen av tvångsrätt i vanlig mening begränsas påtagligt genom överenskommelser. Som nyss beskrivits kommer kanske deltagare, som är beredda till enbart en mer begränsad medverkan, att avstå fastighetstilldelning till andra deltagare mot ansvarsbegränsning för exploateringskostnader. Sådana dispositioner begränsar i själva verket behovet att förändra förhållandena med tvångsrätt.

Behovet av tvångsrätt i praktiken och tillämpningen av sådana instrument är frågor, som närmare kan klargöras vid fältförsök. Allmänt sett finns förmodligen fog för hypotesen, att ett omvandlingskrav på delägarna

kommer att visa sig nödvändigt, och att detta mer kommer att fungera mer som bas för förhandlingar än som grund för att faktiskt använda inlösen. Expropriationsreglernas användning ligger nära till hands som grund för en sådan förmodan. Ingripanden vid expropriation inleds med ett principmedgivande – dvs expropriationstillstånd. Så snart detta kommit uppnås inte sällan frivilliga uppgörelser utan expropriationsprocess. Inleds en expropriationsprocess är det vanligare att denna avslutas med en förlikning än med en dom.²²

På likartat sätt kommer vetenskapen om att omvandling genom fastighets-samverkan kan fullföljas med tvångsregler betyda, att sakägarna frivilligt handlar utifrån denna utgångspunkt för att reglera sin ställning på ett så tillfredsställande sätt som möjligt.

6.4:2:6 Avtalspraxis beträffande fullgörelser, exploateringsavtal m m

Propositionen utgår ifrån att det blir vanligt att reglera fullgörelsen i ett för deltagarna gemensamt exploateringsavtal, som exploateringssamfälligheten träffar med kommunen för deras räkning. På samma sätt som exploateringsavtal är brukliga för att reglera fullgörelse i förhållande till en markexploatör, som disponerar all mark i ett planområde blir det med propositionens synsätt möjligt att arbeta också när flera ägare finns inom planområdet. I försöksverksamhet blir det möjligt att pröva olika sätt att reglera fullgörelsen, bl a det i propositionen beskrivna systemet.

Försöksmodellen arbetar som framgått²³ med anslutnings- eller utbyggnadsavtal, där åtaganden om fullgörelse ställs som villkor för fastighetstilldelning. Också sådana individuella lösningar kan tänkas komma till användning.

Andelstal respektive graderingsvärde på tilldelade fastigheter är de likartade grunder, som kostnadsfördelningen i båda fallen kan repliera på. När ett gemensamt exploateringsavtal ingås, som propositionen förutser, kommer åtagandena enligt avtalet att fördelas och bekostas av deltagarna enligt andelstal. Tillämpas försöksmodellen, blir det redovisade exploateringskostnader inom planområdet, som fördelas på respektive fastigheter i proportion till deras graderingsvärde.

Också andra metoder är tänkbara. Som tidigare diskuterats,²⁴ kan det ligga nära till hands att kommunerna också söker reglera anspråk på exploateringskostnader genom anslutningsavgifter, som t ex tas ut fastighetsvis från nybildade byggnadsfastigheter i planområdet.

6.4:2:7 Behov av samfällighetsbildning m m

Propositionen förutser som framkommit tidigare²⁵ normalt att en exploateringssamfällighet bildas, som företräder deltagarna. Hur samverkan organiseras mellan deltagarna, är ett annat exempel på frågor, som är intressanta att belysa med försöksverksamhet.

Med propositionens ordning blir en samfällighetsbildning nödvändig för att genomföra inlösen.²⁶ I försöksmodellen svarar kommunen normalt för

dessa uppgifter, och samfällighetsbildning blir då en fakultativ möjlighet, när kommunen inte vill åta sig direkt genomförandeansvar, som förut framgått.²⁷

Vilka verksamhetsuppgifter, som behöver fullgöras genom samfällighetsförvaltning, är ytterligare ett spørsmål som kan belysas i försöksverksamhet. Uppgifterna kan som förut berörts tänkas bli relativt begränsade också med propositionens förslag – t ex enbart medverka till inlösen, som förut sagts. Det beror framför allt på vilka former, som fullgörelsen får, och där t ex individuella avtalsformer fastighetsvis kan träda i stället för överenskommelser genom en samfällighet – jfr diskussionen om avtalspraxis tidigare.²⁸

Samfällighetens uppgifter kan emellertid också växa så, att den låter utföra exploateringsarbeten m m. Sannolikt blir detta dock mindre vanligt, där kommunen själv engageras aktivt i plangenomförandet.

Det är också möjligt, att sakägarna enas om att välja helt andra samverkansformer, som t ex kan innebära samverkan i ett gemensamt aktiebolag, som blir byggherre för gemensam räkning i ett planområde osv.

6.4:2:8 Finansieringsformer

Ett betydelsefullt område att studera genom fältförsök blir, hur finansieringen utformas. Förslaget i propositionen förutser en finansiering gemensamt genom samfällighetens försorg bl a med utnyttjande av tyst förmånsrätt i anslutna fastigheter för att finansiera betalning av exploateringskostnader.

Tidigare har diskuterats,²⁹ om kreditinstituten inte i praktiken kommer att föredra att frigöra nybildade fastigheter, så snart fastighetsbildning genomförts, från äldre inteckningar, detta i syfte att direkt utnyttja fastigheterna som säkerhet för t ex byggnadskreditiv. Därmed skulle den normala byggnadskreditgivningen för bebyggelsen inkludera bl a betalning av exploateringskostnader, som är det vanliga t ex vid statlig bostadslångivning.

Därmed skulle kreditgivningen bli individuellt upplagd fastighetsvis. En sådan metod kan tänkas visa sig bli vanligare än kollektiv finansiering. Finansieringsordningen kommer sannolikt också få betydelse för hur avtalsregleringen för fullgörelse utvecklas (jfr framställningen i föregående avsnitt).

Sker finansieringen fastighetsvis, är det troligt att avtalen om fullgörelse anpassas på samma sätt – dvs genom en uppgörelse fastighetsvis, snarare än i gemensamma exploateringsavtal.

6.4:2:9 Fullgörelsens omfattning

Förut har belysts,³⁰ hur kollektiva finansieringsformer genom en samfällighet gör det nödvändigt inskränka fullgörelsens omfattning till gemensamma åtaganden – dvs exploateringsarbeten, som behövs för att färdigställa

området för bebyggelse. Däremot kan det inte bli fråga om åtaganden att uppföra själva bebyggelsen i området.

Sker däremot avtalsregleringen och finansieringen individuellt för varje fastighet, finns knappast några praktiska hinder från rättslig synpunkt att gå längre. Försöksmodellen arbetar också med utgångspunkt från att i anslutningsavtal/utbyggnadsavtal även skall kunna ingå ett säkerställande av byggnadsåtaganden.³¹

Det bör i försöksverksamhet kunna vara möjligt att pröva också detta. Åtaganden av sådant slag ingår för närvarande som klausuler i tomträttsavtal och exploateringsavtal med enstaka markexploatörer.³² Någon principiell invändning mot likartad avtalsreglering i detta sammanhang, torde det därför knappast finnas saklig grund för.

6.4:2:10

Delaktighet i nya former

Möjligheterna för intresserade att delta i fastighetssamverkan begränsas ibland av att utrymmet för fastighetstilldelning enligt planen leder till restriktioner. Typfallet för detta är, att flera mindre fastigheter – t ex småhus – omvandlas till färre större – t ex tomter för flerfamiljshus. Deltagare med små andelar måste då gottgöras med fastighetslikvid i pengar, trots medverkansintresse.

Möjligen kan sådana situationer lösas avtalsvägen, så att deltagarna avstår andelar till byggherrar, som upplåter utrymme i en ny fastighet. Bolagsbildningar med andra intressenter inom området och andra typer av frivilligt samgående är också tänkbara kring större byggnadsobjekt.

I försöksmodellen föreslås mindre sakägares ställning förstärkt till stöd för bl a sådana förhandlingar. Det sker på så sätt, att sakägare bereds möjlighet framställa krav på tilldelning av bostadsrätt som alternativ till penninglikvid, där så är praktiskt möjligt.³³

Förverkligas utredningsförslag om ägarlägenheter³⁴ som en ny konstruktion för fastighetsbildning, bör det bli möjligt att tillgodose också små andelar direkt med tilldelning av ägarlägenheter. Överenskommelser om mindre andelar i samverkansområden, är ytterligare ett intressant exempel på frågor att studera i fältförsök.

6.5 Några avslutande iakttagelser

6.5:1 Det historiska perspektivet

I ett historiskt perspektiv framträder plangenomförandets problem som olika faser i en målkonflikt från rättslig synpunkt mellan å ena sidan trygghet för fastighetsinvesteringar och å andra sidan kravet på förändring.

I ett första skede tillmäts trygghetsaspekten avgörande betydelse, vilket tar sig uttryck i att skyddsnivån för "enskild äganderätt" får prevalens. Rättstekniskt tar detta sig uttryck i att planläggning/byggnadsordningar under 1800-talet betraktas som administrativa bestämmelser utan formell

rättsverkan på fastighetsäganderätten. Ägaren får i princip bruka fastigheten och bygga "emot" plan.¹

Vid sekelskiftet sker ett genombrott för den motsatta principen, att planläggning får civilrättslig genomslagskraft, vilket sker med 1907 års stadsplanelag. Det blir förbjudet att bygga i strid mot plan – ett *planenlighetskrav* uppställs.²

Men motsättningar består. Planenlighetskravet som sådant kan bara bli omedelbart effektivt vid nybebyggelse. Inom äldre bebyggelse blir planenlighetskravet endast medelbart ett omvandlingskrav, genom att äldre bebyggelse blir "planstridig". Planstridighet/planenlighetskrav blir ett påtryckningsmedel för omvandling, som rättstekniskt tar formen av en restriktion – ett befogenhetsbortfall för den äldre pågående fastighetsanvändningen, som drabbas av byggnadsförbud.

Målkonflikten mellan skyddsbehov och omvandlingsbehov förstärks också av att skyddsnivån för "enskild äganderätt" alltså anses fordra, att planläggningen inte kan tillåtas få någon genomslagskraft på den bestående fastighetsindelningen. Planen anses bara ha en administrativ verkan (jfr det likartade synsättet under 1800-talet, där skyddsnivån ansågs betyda ett förnekande av all rättsverkan i princip för omvandlingskrav i plan). Rättstekniskt tar detta sig uttryck i bildningen av en "administrativ" tomtindelning, som vanligen blott successivt kan förvandlas till "rättsligt bestående" tomter enligt planen, främst genom frivilliga förvärv för att med ägarväxlingar säkerställa identitet mellan ägarförhållanden och fastighetsindelning i en ny plan.³ Omvandlingskravet begränsas i princip till den successiva omvandlingens väg.

I praxis förstärks omvandlingskravet med en ny typ av påtryckningsmedel i omvandlingssyfte. Provisoriska byggnadsförbud⁴ – där funktionen inte är ett planenlighetskrav utan *enbart ett omvandlingskrav* – växer fram och får allt större praktisk betydelse. Med sin allt längre varaktighet tenderar de i praktiken suspendera eller upphäva den äldre planens giltighet, dock utan att skapa någon ny, som var den ursprungliga rättsliga avsikten. Målkonflikten mellan behov av skyddsnivå för fastighetsinvesteringar och omvandlingskrav tenderar att bli ett långvarigt status quo, *ingen samlad förändring inträffar*.

I bebyggda äldre områden fördröjs eller hejdas omvandlingsprocessen. Det blir allt vanligare – bl a i villabebyggelse – att planomvandling ersätts med *undantag från plan*.⁵ Dispenser betyder i princip, att den äldre planens funktioner upplöses successivt. En *samlad planomvandling hindras*, och uppstår överhuvudtaget inte, så länge den provisoriskt suspenderade planen inte ersätts med någon ny.

Bebyggelseutvecklingen koncentreras i allt större utsträckning ifrån äldre svårörliga förbudsområden till nyexploatering på råmark. Plangenomförandet är här mindre komplicerat, och omvandlingen säkerställs rättstekniskt som ett *markmonopol*⁶ inom planområdet, där *ägaren åtar sig fullgörelse* genom exploateringsavtal.

Tekniken att garantera fullgörelse med avtal underlättas av kommunernas hegemoni över plangivningen, som utvecklas till ett kommunalt sk *planmonopol*.⁷ Den lokala planmyndigheten kan därmed *kräva fullgörelse* i praktiken som *villkor för plan*.

Genom utvecklingen av en sk aktiv kommunal markpolitik förstärkt med bl a statlig långivning och expropriationsbefogenheter för kommunen kommer *markmonopol/planmonopol* alltmer att *sammansfalla* i kommunens hand som ett genomförandeinstrument. *Offentlig markförsörjning* blir genom markvillkoret 1974 dominerande som *genomförandemetod*.⁸

Inom äldre bebyggelse är målkonflikten mellan behov av skyddsnivå och omvandlingskrav svårare att bemästra. Förklaringarna kan vara flera. Viktiga faktorer får dock anses vara de betydande kapitalvärden äldre bebyggelse representerar. Det talar ofta emot en omfattande omvandling – kanske emot en omvandling överhuvudtaget. I motsats till nyexploatering finns som regel en komplicerad ägarstruktur, som är svår att bemästra, ens med expropriation.

Förbudsmekanismerna – planstridighet eller provisoriska förbud i omvandlingssyfte – garanterar ingen omvandling, men har biverkningar som blir *negativa för skötseln av befintliga fastighetsbestånd*. T o m expropriationsingripanden tenderar förvandlas till långvariga tillståndstider utan bestämda resultat i planomvandling.^{8a}

Det ter sig här som något av en historisk kuriositet, att planomvandling av äldre bebyggelse i tankar från 1800-talets stadsplaneutredande bedömdes så komplicerade att genomföra enskilda emellan från civilrättslig synpunkt, att en omvandling med offentligrättsliga metoder – samhällsövertagande – bedömdes bättre. Men i historiskt perspektiv visade det sig som ett väl så svårbemästrat problem att lösa med offentligrättsliga metoder. Det blev istället på den från plangenomförandesynpunkt lättillgängliga råmarken, som offentligt plangenomförande fick sin genomslagskraft.

I ett mer övergripande perspektiv kanske det kan te sig egendomligt eller t o m överraskande, att metoder för gemensam fastighetsomvandling, som rättsligt sett var välkända inom jord- och skogsbruk alltsedan skiftesrätten,⁹ aldrig kom i åtanke för i princip likartade problem inom stadsplanerätten. Kanske har traditionerna på olika utvecklingsområden inom fastighetsrätten varit bundna i så skilda näringspolitiska fåror, att det varit svårt för tanken att slå några broar mellan skilda intresseområden eller att komma på likheter i problemstrukturen.

Kanske har materialets omfattning också hindrat jämförelser tvärs över skilda fackområden. Statliga utredningar t ex har haft specialområden anvisade och en komparativ ansats att söka lösningar från kanske närbesläktade fält har av sådana skäl t ex inte kommit till stånd. Som förut diskuterats¹⁰ kan också stadsbyggnadsbehoven t ex vid sekelskiftet ha uppfattats som begränsade till en successiv förnyelse, inte en samlad omvandling och byggande områdesvis.

Att rättslig teknik som varit känd inom jordrätten inte överförts till stadsplanerätten kan således ha olika förklaringsgrunder. En sannolikt viktig sådan återspeglas dock som framgått i 1800-talets stadsplaneutredande. En omvandling av större bebyggda fastighetsbestånd mellan ett stort antal olika ägare med skilda intressen bedömdes som ett oöverstigligt invecklat problem, inte minst kanske rent beräkningsmässigt. Överhuvudtaget kan den rent tekniska hanteringen ha tett sig problematisk före datateknikens möjligheter att snabbt lagra och hantera mängder av fakta och beräkningar.

6.5:2 Fastighetssamverkan som genomförandemetod inom planlagstiftningen

Det förslag, som nu utvecklats, återknyter onekligen för planlagstiftningens vidkommande sent omsider till förut kända rättsliga metoder för fastighetssamverkan, främst inom jordrätten och vattenbyggnadsrätten, som förut skildrats.¹¹

Med fastighetssamverkan som metod skapas nu andra utgångspunkter för bebyggelseomvandling inom planlagstiftningen. Den gamla målkonflikten mellan omvandlingskrav till nya förhållanden och skydd för bestående ägarförhållanden behandlas på ett nytt sätt. Omvandlingskravet enligt planen får nu en *direkt genomslagskraft också på fastighetsbildningen*.

Detta resultat uppnås genom tillämpning av kända rättsliga metoder för fastighetssamverkan. Sakägare med fastigheter inom planområdet erhåller från en gemensam utgångspunkt en uppskattning av fastigheternas inbördes värde före omvandlingen. Så läggs grunden för en inbördes avräkning – *delaktighetsnorm* med stöd av *intern värderferens*, som tidigare skildrats.¹²

Omvandlingen kan på så sätt ske utan gynnande eller missgynnande från ekonomisk synpunkt mellan parterna. Det sker en fördelning av utbytet, eller med en benämning, som kommit i bruk, ”värdeutjämning”. Omvandlingskravet kan därmed ställas på alla berörda samtidigt – och till skillnad från läget inom planlagstiftningen hittills – också *verkställas* samtidigt genom ny fastighetsbildning enligt planen och fullgörelse av gemensamma exploateringsarbeten.

Innebörden av detta blir att gammal fastighetsäganderätt förvandlas rättsligt sett till ny, *vars användningssätt överensstämmer* med den nya planen. Därmed har i princip fullbordats en *rättslig transformation*,^{12a} som direkt leder till det uppställda målet, att *framkalla ett i tiden samlat plangenomförande*. Målkonflikten mellan omvandlingskrav och skydd för bestående fastighetsförhållanden blir med fastighetssamverkan i princip bilagd genom principerna om *inbördes rättvis avräkning av det gamla och delaktighet i det nya*.

6.5:3 Konsekvenser för planlagstiftningen, när omvandlingskrav kan uppfyllas med fastighetssamverkan

Med fastighetssamverkan uppstår med stor sannolikhet andra och gynnsammare utgångspunkter för plangenomförande. Den tveeggade användningen av långvariga påtryckningsmedel i omvandlingssyfte – dvs byggnadsförbud och befogenhetsbortfall för pågående fastighetsanvändning – *erfordras i princip inte längre*, när en *direkt omvandling av fastighetsbeståndet* till en ny plan blir möjlig.^{12b}

Denna iakttagelse är principiellt sett intressant och praktiskt betydelsefull med tanke på att både bygglagutredningen och senare PBL-utredningen

arbetade med *befogenhetsbortfall i nya former* – temporär byggnadsrätt¹³ eller genomförandetid¹⁴ för planer – för att framkalla plangenomförande. Sådana metoder ter sig således rättstekniskt sett inte längre nödvändiga. Som påpekats tidigare¹⁵ är befogenhetsbortfall genom tidsgränser för giltighetstiden för nya planer sannolikt inte särskilt effektiva för att framkalla en omvandling av äldre bebyggelse. Det talar erfarenheterna från våra nuvarande förbudsområden för, där befogenhetsbortfall använts i omvandlingssyfte med tvivelaktiga resultat.

Detta talar med tanke på planlagstiftningens innehåll i framtiden för att enbart *planenlighetskravet* skulle behöva upprätthållas i ett framtida plansystem, dvs förbudet att bygga i strid med plan. Däremot skulle byggnadsförbud i *omvandlingssyfte* i princip te sig obehövliga.

6.5:4 Huvudformer för plangenomförande i ett plansystem efter introduktion av fastighetssamverkan

Som tidigare berörts¹⁶ torde olika former för plangenomförande från effektivitetssynpunkt grovt sett kunna appliceras på skilda typiska planeringsituationer. I det följande sker en återknytning till den diskussion som förekom angående detta i anslutning till redovisningen av försöksmodellen, sedan nu också propositionens förslag kan tillgodogöras för en sådan analys.

6.5:4:1 Nyexploatering på råmark

Plangenomförande på tidigare obebyggd mark är vanligtvis mindre komplicerat. Enstaka fastigheter innehåller ofta all för den planerade bebyggelsen behövlig mark. Offentlig markförsörjning genom kommunens försorg eller exploateringsavtal med byggherre, som disponerar planområdet, kan här antas förbli gängse tillvägagångssätt. Effektiviteten i genomförande garanteras normalt genom markmonopol för en ägare inom planområdet.

Med tillkomsten av exploateringssamverkan minskar bundenheten till monopoliserande råmarksinnehav vid nyexploatering. Också områden med ägosplittring bör i fortsättningen kunna tillgodogöras och tidsplaneras t ex i kommunala bostadsbyggnadsprogram.

6.5:4:2 Omvandling av äldre bebyggelse genom ny detaljplan

Vid stadssanering genom rivning/nybyggnad helt eller delvis inom kvarter eller större områden växer genomförandeproblemen. Samordningskravet vid en omvandling blir svårare att tillgodose, främst beroende på ägosplittring.

Också vid förtätning genom nyplanläggning inom områden med äldre småhus- eller fritidsbebyggelse framträder detta problem. Metoden offentlig markförsörjning har i dessa planeringsituationer visat sig ha begränsad effektivitet, framför allt då det gäller tidsplanering. Tendenser till fördröj-

ningar och stagnation i förbudsområden är vanliga. Fastighetssamverkan erbjuder här nya möjligheter att genomföra en samlad omvandling också tidsmässigt enligt en ny eller förändrad detaljplan.

6.5:4:3 Successiv förnyelse

Svårigheten att omvandla äldre bebyggelse enligt ny plan har i realiteten betytt att en gemensam omvandling avstannat i många fall, eller att områdena förblivit förbudsområden utan ny plan.

Det antyder, att det i åtskilliga fall kan vara mer realistiskt räkna med en successiv förnyelse av bebyggelsen. Också t ex stadsförnyelsekommitténs tänkande utmynnar i ett planeringsprogram för bevarande i större utsträckning.¹⁷

Från rättsteknisk synpunkt framstår ett bevarande som i princip detsamma som att arbeta med oförändrade planfunktioner. Bebyggelsens utformning i fråga om rumsmiljö och andra funktioner består oförändrad enligt den intresseavvägning från plansynpunkt som redan är etablerad. Den successiva förnyelse, som kan behövas, när byggnader inom området blir rivningsmogna, torde då i princip kunna sägas ske inom den etablerade ordningens ram – dvs oförändrade planförhållanden. Normalt skulle därför successiv förnyelse kunna ske med stöd av gällande plan, dvs inom ramen för i princip oförändrade planfunktioner.

6.5:4:4 Dispensgivning

Svårigheten att genomföra en samlad omvandling inom äldre bebyggelse har som förut berörts¹⁸ lett till en mycket omfattande dispensgivning för nybebyggelse. Framför allt i äldre småhusområden har detta kombinerats med tomtindelning. I princip betyder dessa förändringar en successiv upplösning av äldre plan som förut konstaterats utan att den ersätts av en ny. Det planmässiga omvandlingskravet överges då också i princip genom att omvandlingen sker som undantag från plan eller från provisoriska förbud, som ej resulterat i någon ny plan.

Rättstekniskt finns skäl att betrakta dispensgivningen som en form av partiell planrevision, framför allt beroende på att planfunktionerna börjar rubbas och förändras, t ex exploateringsstal inom området, miljö för grannar, utsikt osv. Ändrad fördelning av t ex byggnadsrätt inom området skapar också ur rättviseaspekter problem mellan sakägare som gynnats med dispenser, och sakägare som vägras motsvarande fördelar osv.

Det förefaller rimligt anta, att tillkomsten av nya metoder att planmässigt genomföra omvandling – t ex förtätning – av äldre områden, betydligt minskar behovet av dispensgivning.

För detta talar också principiella skäl. Övriga sakägare i området har i princip anledning att kunna lita på att samhället upprätthåller åtminstone de grundläggande elementen i ett plansystem, där planenlighetskravet i detaljplaner måste uppfattas som centralt. Det är ju med planenlighetskravet som själva syftet med detaljplanläggning upprätthålls: att vidmakthålla de funktioner inom tätbebyggelsen, som vid intresseavvägning i den

formella planprocessen fastlagts som grund för bebyggelsen. På motsvarande sätt torde det också ur kommunens synpunkt te sig angeläget att upprätthålla krav på en planmässig omvandling, när förändringsbehovet inom befintlig bebyggelse blir mera omfattande.¹⁹

Exploateringssamverkan betyder i detta sammanhang sannolikt ökade möjligheter att genomföra en samlad bebyggelseomvandling och därmed ett i motsvarande mån avtagande behov av dispensgivning.

En praktiskt viktig bevekelsegrund att föredra exploateringssamverkan före dispensgivning och avstyckning torde också bli kommunernas möjlighet att få täckning för sina exploateringsutgifter. Vid enstaka tomtstyckning förslår anslutningsavgifter inte täcka nämnvärda nya kostnader, som kan behövas för en förnyelse av standarden i området. Med exploateringssamverkan förstoras underlaget för förnyelse genom samordningen av investeringsbehovet från en större sakägarkrets – dvs samordningskravet då det gäller investeringar tillgodoses på ett betydligt bättre sätt med exploateringssamverkan.

6.6 Utvecklingsmöjligheter

6.6:1 Reformbehovet

Intresse för exploateringssamverkan uttalades redan av bygglagutredningen 1974. Planerna på en reform av byggnadslagstiftningen daterar sig ända sedan 1968, då bygglagutredningen tillsattes.¹ Utvecklingsarbetet på bygglagområdet har visat sig både invecklat och tidsödande. Av det skälet kan ett reformarbete etappvis – som varit vanligt i svensk lagstiftningstradition – ha större utsikt nå framgång. Sådillvida var planerna på en delreform kring exploateringssamverkan för att införa en ny genomförandemetod väl motiverade.

Ett vägande skäl för ett reformarbete i denna del av planlagstiftningen är särskilt genomförandefrågornas betydelse, då det gäller ett plansystems användbarhet och effektivitet överhuvudtaget. Sedan länge har här förbudsproblematiken i äldre bebyggelse som tecken på problem vid stadsomvandling varit i blickpunkten. Också de långvariga expropriationstillstånden har uppmärksamrats genom Europadomstolens dom² på ett sätt som pekar på nödvändigheten av en översyn av den svenska lagstiftningen. Både förbudsproblematiken och expropriationstillstånden är intimt förknippade just med planlagstiftningens genomförandeproblem.

Som ingående diskuterats i detta arbete finns det i varje fall teoretiskt god grund för uppfattningen, att fastighetssamverkan erbjuder påtagliga möjligheter att lösa problemen med bebyggelseomvandling enligt ny plan – en metod, som klart begränsar och åtminstone teoretiskt t o m onödiggör i varje fall behovet av några mer långvariga förbud eller andra restriktioner i omvandlingssyfte. Med de nya metoderna säkerställs nämligen rättsligt sett genom fastighetssamverkan en tidsmässigt samordnad omvandling av fastighetsindelning och gemensamma investeringar i överensstämmelse med innehållet i en ny detaljplan. Detta kan då ske direkt som rättsverkan av detaljplan på sätt som framgår av försöksmodellen³ eller genom

exploateringsbeslut åtföljda av fastighetsbildning med rättskraftsverkan och exigibla debiteringar av exploateringsutgifter, som propositionen föreslagit.⁴

De lege ferenda finns alltså övertygande skäl för en reform. Missförhållandena med nuvarande ordning är väl kända – i vissa stycken t o m underkända från konstitutionell synpunkt, som utslaget i Europadomstolen givit vid handen. Framför allt är ett effektivare rättsligt system för genomförande av planer en praktiskt mycket central fråga för byggandet.

Även om propositionens förslag som framgått⁵ har vissa begränsningar, är det dock möjligt betrakta det som en väl underbyggd uppfattning, att den föreslagna ordningen skulle ge goda möjligheter för fortsatt utvecklingsarbete. Att genomförandefrågor, som förslaget behandlar, alltjämt efter 15 års utredningsarbete måste diskuteras de lege ferenda, kan med visst fog sägas peka på svagheter i beredningsprocessen.

Det finns också avsevärda nackdelar med att väl belysta förslag inte kan utnyttjas i samhällslivet för fortsatt praktiskt utvecklingsarbete. Värdet av utvecklingsförluster kan visserligen vara svåra att bedöma men de kan i fall som detta tänkas vara betydande.

6.6:2 Möjligheter att utnyttja exploateringssamverkan i kommunal markpolitik

Propositionens förslag innehåller som framgått i tidigare skildring vissa begränsningar. Till restriktionerna hör bl a kravet på opinionsvillkor m m. Den dubbla beslutsgången ökar i viss mån den offentliga hanteringen osv. Men förslaget får sägas vara en intressant möjlighet att lösa idag svårbemästrade problem vid stadsomvandling enligt ny plan och bidra till ett ökat byggande i goda avsättningslägen. Att upprätthålla en rimlig kapacitet i byggandet är för närvarande ett mål för regeringspolitiken,⁶ där förslaget kan bidra till att förbättra hjälpmedlen i den kommunala markpolitiken för att tillgodose byggandet. Regeringens proposition 1981/82:221 om s k exploateringssamverkan hann dock ej behandlas av vårriksdagen och återkallades vid höstriksdagens behandling för fortsatta överväganden.⁷

Sammanfattningsvis skulle förslaget i propositionen kunna infogas i den kommunala markpolitiken enligt följande:

Kommunerna skulle enligt förslaget få bättre möjligheter att samverka med enskilda för att uppföra bebyggelse i goda avsättningslägen – särskilt förtätningar i äldre villaområden och vid innerstadssaneringar. Lagförslaget kan i den delen lämna ett bidrag till ansträngningarna att upprätthålla byggande på en rimlig nivå i landet.

Kommunerna fick enligt förslaget nya förutsättningar att samarbeta med fastighetsägare och företag i ett planområde, som var villiga att medverka till ett plangenomförande genom att upplåta mark eller uppföra bebyggelse. Enstaka sakägare som inte ville godta planförslaget kunde inlösas på kommunens eller övriga sakägares begäran.

Samverkan enligt förslaget sker som framgått i form av fastighetsregle-

ring, som fastighetsbildningsmyndigheten genomför. Efter fastighetsregleringen kommer fastighetsindelning och ägoförhållanden att vara anpassade till den nya planen, så att marken blir tillgänglig för bebyggelse.

Byggnadsrätten i planområdet fördelas som huvudprincip på deltagarna i förhållande till andelstal, vilka bestäms med ledning av ingångsvärdet på den mark, som sakägarna tillskjuter i området. Uppskattningen genomförs av fastighetsbildningsmyndigheten.

Samma fördelningsnyckel skulle gälla för betalning av stadsplanekostnader. Dessa betalas till kommunen enligt exploateringsavtal, som kan upprättas gemensamt för deltagarna gentemot kommunen genom en s k exploateringssamfällighet – jfr lagförslaget § 7.

Lagen skulle formellt förutsätta, att flertalet fastighetsägare i planområdet var med på saken. Men ingenting hindrar givetvis, att kommunen förvärvar fastigheter från samarbetsvilliga och på så sätt skapar majoritet för samverkan.

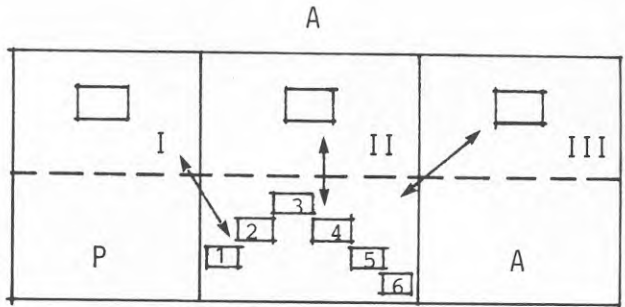
Den nya metoden ökar förutsättningarna för en flexibel markpolitik, där kommunen kan samverka med utbyggnadsvilliga parter. En kommun kan t ex aktivt medverka som "developer" för att bygga ut ett område tillsammans med intresserade enskilda. Men kommunen kan också anvisa åt ett företag att utveckla ett visst område i samverkan på detta sätt. Kommunerna kan på så sätt variera sitt engagemang, och behöver bara inlösa eller förvärva vissa nyckelfastigheter för att utveckla ett område. Samtidigt garanteras kommunen täckning för sina stadsplanekostnader.

Hur dessa möjligheter enligt förslaget kan utnyttjas har i detalj beskrivits tidigare i detta arbete.

Fig 11: Exploateringssamverkan som inslag i kommunal markpolitik. Jämförelse av metoder (A-C).

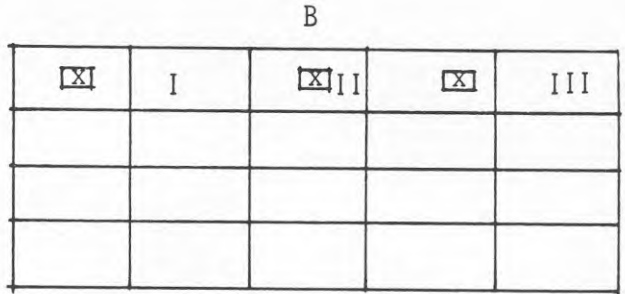
A. Exploateringssamverkan

Ny bebyggelse kan lokaliseras oberoende av äldre ägogränser. Ytor för parkering (P) och allmän platsmark (A) tillfaller kommunen. Sakägarna (I-III) kompenseras genom del i ny bebyggelse, som tilldelas (kedjehusen 1-6). Bebyggelsen ger kommunen täckning för stadsplanekostnader. Äldre bebyggelse bibehålles.



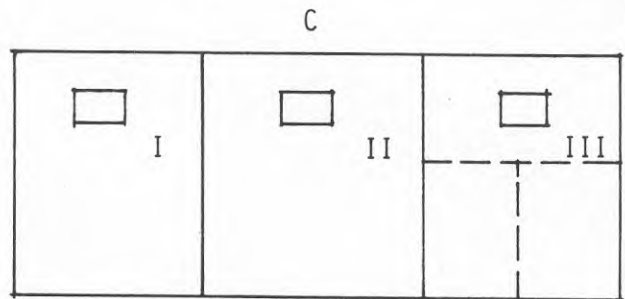
B. Offentlig markförsörjning

Kommunen förvärvar eller exproprierar all mark i kvarteret, som därefter kan disponeras fritt av ägaren/-kommunen.



C. Tomtstyckning/Dispenser inom förbudsområde

Äldre plan temporärt men långvarigt hävd av provisoriskt byggnadsförbud i avvaktan på planändring. En fastighet (III) delas efter dispens för nybebyggelse. Svårigheter att nå kostnadstäckning och omreglera bebyggelse enligt ny plan hejdar fortsatt förnyelse. Byggnadsförbud kvarstår.



6.6:3 Stadsförnyelse i internationellt perspektiv

Inledningsvis i detta arbete har refererats inslag i internationell diskussion om stadsförnyelsens genomförandeproblem.⁸ Det är troligt att t ex ägosplittning i de flesta utvecklade länder erbjuder i stort sett samma ekonomiska och juridiska svårigheter för planomvandling som i Sverige.

Metoder att t ex med fördelning av värdeutfall underlätta en fastighetsomvandling sakägarna emellan, där utvecklingskostnaderna för en gemensam utbyggnad samtidigt debiteras de medverkande på ett effektivt sätt, förefaller alltså vara oprövade.⁹ Det betyder att t ex propositionens förslag internationellt sett kan vara en avantgarde-insats på detta område.

I detta perspektiv kunde en insats för att få metoden i praktiskt bruk genom lagstiftning ha betydande intresse. Visar det sig möjligt att relativt snabbt uppnå framgångsrika resultat i plangenomförande på detta sätt, uppstår svenska referensobjekt, som kan väcka avsevärt internationellt intresse. Kunskaper om metodens användning i praktiken kan i så fall som annat utvecklingsarbete sannolikt visa sig användbart i det internationella tjänsteutbytet.

6.6:4 Lagteknisk lösning

Enligt propositionens ordning föreslogs samexploatering bli genomförd genom en särskild speciallagstiftning.¹⁰ Från praktisk synpunkt är det också mycket som talar för en sådan lösning. Det gäller särskilt tidsaspekterna på en reform. En delreform är nu väl förberedd och studerad. Skall t ex ikraftträdande av en helt ny planlagstiftning avvaktas, uppstår av allt att döma fördröjningar med flera år.

Lagtekniskt kan en delreform senare mycket väl anslutas till en blivande samordnad planlagstiftning, t ex som ett särskilt kapitel i denna. Det är också möjligt att som alternativ inarbeta en delreform som ett kapitel i fastighetsbildningslagen, som också är föremål för översyn för närvarande.¹¹

Vare sig den ena eller andra lagtekniska lösningen begagnas, är det dock rimligt att söka genomföra en reform kring samexploatering som en sammanhållen lagstiftning, antingen i speciallag eller som ett särskilt kapitel i ett större lagverk. Skälet för detta är framför allt att fastighets-samverkan på detta område inför principiellt betydelsefulla nyheter i gällande rätt: För planlagstiftningens vidkommande principen om fördelning av utvecklingsvärden istället för ojämnt värdeutfall, för fastighetsbildningslagens vidkommande principen om omvandling av fastighetsbestånd för förändrad fastighetsanvändning. De nya principer, som därmed införs i lagstiftningen, torde bekvämast kunna tillgodogöras och utvecklas, om materialet behandlas på ett samlat sätt.

Notförteckning

Avsnitt 1.1, Problemställningar

1. I november 1981 hölls ett seminarium om stadsförnyelse i regi av Statens råd för byggnadsforskning (BFR), där möjligheterna till plangenomförande diskuterades.
2. Gatukostnadsbestämmelserna i byggnadslagen har nyligen reviderats (SFS 1981:872).
Jfr prop 1980/81:165.
3. Se prop 1981/82:221. Jfr vidare civ utsk utlåtande 1982/83:6 omnämnt i avsnitt 6.6 not 7.

Avsnitt 1.2, Metodik

1. En undersökning har nyligen genomförts inom ramen för IFPH-kongressen i Liège den 26–30 september 1981. Undersökningen har dokumenterats i rapporten: Urban land policy, August 1981.
Rapporten består i en inventering av internationellt förekommande genomförandemetoder. Här redovisas dels ett antal övergripande målsättningar, dels 47 stycken olika instrument för genomförandet av dessa målsättningar. Skildringen är dock mer av enumerativ än analytisk karaktär. Som metoder av intresse för fastighets- och exploateringssamverkan omnämns bl a compulsory replotting, land pooling samt development agreements.

Avsnitt 2.1, "Skiftesrätten" 1803–1926

1. Fastighetsreglering, 5 kap FBL – närmast motsvarande skiftesförfarandet som institut för ombildning av fastigheter.
2. Storskiftesförfattningar: 1749, 1757, 1762, 1766 samt 1783. Almquist sid 38.
3. Enskiftesförfattningen:
1803 utfärdades k f om införande av enskifte i Skåne
1804 i Skaraborgs län och i hela riket 1807.
1821 års k f slutförde enskiftet.
4. Genom utflyttningstvånget vid enskiftesförfattning. Wernstedt sid 26.
5. Wernstedt sid 83 f, Almquist sid 45 ff.
6. Fr o m 1757 års storskiftesförordning. Wernstedt sid 24 ff, Almquist sid 45 ff.
7. I anslutning till lantmäteriväsendets utveckling – från 1783 krävdes medverkan av lantmätare. Wernstedt sid 24, Almquist sid 35 ff, NJA II 1926 sid 166 ff.
8. Wernstedt sid 19 f, Almquist s s, Ljungman-Stjernquist I sid 32–45.
9. Se not 6.
10. AL 7 §.
11. AL 6 §, EvL 10 §, VL 7:20–22.
12. AL 15 §, EvL 11 §, VL 7:23–29.
13. 1866 års expropriationsförordning, SOU 1969:50 sid 147 ff, Hernmarck sid 15–25.

Avsnitt 2.2, Stadsplanerätten

1. 29 kap BB 1734 års lag.
2. Fahlbeck m fl sid 206–209.
3. NJA II 1918 sid 381 ff, Wernstedt sid 33 f.
4. Prawitz sid 41 ff.
5. NJA II 1918 sid 381 ff, Prawitz sid 21 ff.
6. NJA II 1918 sid 384 f, Prawitz sid 15–21, Wernstedt sid 35.
7. Prawitz sid 30 ff, NJA II 1918 sid 374–380, 386 ff.
I äldre tider var det vanligt att inägorna indelades i åkervretar och ängslotter, som sedan fördelades mellan borgarna personligen. Denna upplåtelseform uppgavs dock med tiden. En särskilt på 1700-talet mycket vanlig upplåtelseform var att inägojorden utdelades på tomterna i staden och därefter ansågs bunden till desamma. Detta förfarande överensstämmer med skiftena i byarna på landsbygden enligt principen ”tomt är tegs moder”. I slutet på 1700-talet blev det vidare vanligt att även utmarken fördelades i anslutning till tomterna i staden. Jord som sålunda tilldelats tomt skulle vara oskiljaktig från densamma. Avhändelse av jorden kunde därför endast ske i samband med överlåtelse av tomten.
8. Bexelius m fl sid 91.
9. a a sid 9 f.
10. 1896 års lag om hemmansklyvning, ägostyckning och jordavsöndring. Wernstedt sid 31–33, Almquist sid 41–45, betänkande den 26 okt 1918 av skifteslagstiftningskommissionen sid 129–153.
11. Jfr t ex JDL 1:8, 13:4 och 19:3, Ljungman – Stjernquist del 1 sid 11 f.
12. Betänkande den 19 mars 1904, med förslag till lag angående stadsplan och tomtindelning, sid 57–62, 67–71, Bexelius m fl sid 9 f, NJA II 1907 art 5 sid 1 ff.
Ursprunget kan egentligen härledas till ett betänkande den 24 augusti 1885 av 1884 års kommitterade, vilket dock aldrig kom att utmynna i därtill avsedd lagstiftning. Arbetet övertogs och utvidgades av 1903 års kommitterade.
13. 1904 års betänkande, 1 kap 3 §.
14. 1866 års expropriationsförordning, 1 §.
15. 1904 års lagtext, 1 kap 14 §.
16. 1 kap 14 § anger att planläggning inte får inverka på ersättningens bestämmande. Värdet dessförinnan skall vara bestämmande varför ersättningen kommer att bero av tidigare tillåten eller faktisk markanvändning, oftast råmarksvärdet.
17. 1904 års betänkande sid 87 f, 1 kap 15 §.
18. a a sid 99 f, 3 kap 27 §.
19. a a sid 90 f, 2 kap 19 §.
20. a a sid 84 f, 1 kap 11 §, 1905 års departementsförslag 15 §, NJA II 1907 art 5 sid 50 ff, Bexelius m fl sid 255 ff.
21. 1907 års SPL, 12 §, NJA II 1907 art 5 sid 45 ff.
22. Jfr not 20.

23. Almgren sid 1–24, Bexelius m fl sid 189–193, 197 f, 73 ff.
24. 1907 års SPL 8 §, NJA II 1907 art 5 sid 34 ff.
25. 1907 års SPL, 31 §, NJA II 1907 art 5 sid 74 ff, Bexelius m fl sid 82 ff.
26. 1907 års SPL, bl a 33 §.
27. NJA II 1907 art 5 sid 46 ff.
28. Cervin sid 38 ff, NJA II 1918 sid 353 ff.
29. NJA II 1922 sid 61 ff.
1917 års FBLs byggde visserligen på principen att fastställelse av tomtindelning hade avstyckande verkan, men den lagfästes uttryckligen först 1921 – FBLs 1 kap 6a § 2, 3 mom. Jfr även Prawitz sid 65 ff.
30. 1970 års FBL, 3 kap 2, 3 §§, prop 1969:128 del B1, bl a sid 98 ff, 114 ff, 126 ff.

Avsnitt 2.3, Vattenbyggnadsrätten 1824–1918

1. Ljungman–Stjernquist II sid 53 ff. Alrutz sid 341 ff.
2. VL 2 kap.
3. Prop. 1971:106.
4. SOU 1977:27 har lett till en proposition (1981/82:130) om förslag till ny vattenlag m m. Den var avsedd att träda i kraft 1 jan 1983. Den befinner sig emellertid fortfarande (våren 1983) hos riksdagen. Om den antages torde den därför träda i kraft tidigast 1 jan 1984.
5. NLB 1879 sid 4.
6. BB XX:2, Minnesskrift ägnad 1734 års lag.
7. BB XX:4.
8. Jfr t ex 10 § ML, 2 § MSK.
9. KF d 20.1 1824 ang ändring eller utrifvning af vattenverk, 14–15 §§.
10. a KF 14 §, NLB 1877 (1878) sid 41 f, 108.
11. a KF 14 §, a NLB sid 103 f.
12. a KF 8 §.
13. Lag om dikning och annan afledning af vatten d. 20.6 1879 (DL).
14. DL 2 §.
15. DL 1, 8 §§.
16. DL 6 §.
17. Jfr DL 6 §.
18. DL 11–12 §§.
19. DL 12 §.
20. DL 15 §.
21. DL 16–17 §§.

22. DL 17–25 §§.
23. DL 23 §.
24. DL 76 §.
25. K Förordning om jordegares rätt öfver vatten å hans grund d 30.12 1880.
26. a KF 1 §.
27. a KF 2–11 §§.
28. a KF 2, 6 §§.
29. a KF 6 § genom lag den 27 juni 1896.
30. a KF 7–8 §§. Jfr även KK ang hvad iakttagas skall, då någon vill förvärfva tillstånd af Konungen till byggande i kungsådra, d 20 okt 1899, ibidem.
31. a KF 10 §.
32. a KF 11 §. Jfr därtill KF om ansvar för underlåtenhet att öppna dammluckor, d 30 dec 1880.
33. Ekeberg sid 5 f med hänvisningar, Ljungman–Stjernquist II sid 54 ff, Nilsson SvLT 1915 sid 191.
34. Jfr Åström. Jfr Alrutz/Prejudikat.
35. Jfr Gärde: Föredragnings-PM.
36. VL 2:20.
- 36.a Angående tillståndsgivning se Klintbergs kommentarer till andra kap vattenlagen.
37. VL 2:22, jfr 11:63.
38. Prop 1971:106, VL 4:17–20.
39. SOU 1979:65–66.
40. VL 1:14.
41. VL 2:5.
42. VL 2:3.
43. VL 2:3.
44. VL 4:13.
45. Prop 1971:106, VL 2:3 § 3 st, 4:13.
46. VL 2:14–16, 9 kap m fl.
47. VL 2:5–7.
48. VL 2:14, 11:66 § 2 mom 2 st, 11:67 § 2 st.
49. VL 2:22 § 3 st.
50. VL 13:1, 13:12–13.
51. VL 2:20.
52. Lag den 20 juni 1941, (trädde i kraft 1.1 1942).
53. VL 8:1–2.
54. Prop 1969:28. Jfr ML 1 § 1 st 1 pkt, 3 §.

55. ML 30 §.
56. Ljungman sid 239 f, JB 3 kap.
57. VL 2:14–16 m fl.
- 57 a. Om ersättning enligt vattenlagen se Viklund.
58. Jfr NJA 1958 sid 215, NJA 1965 sid 182.
59. Brunfelter–Svegfors sid 95.
60. VL 8:30, Ljungman sid 239 f.
61. VL 9:13–45 §§.
62. VL 9:13–22 §§.
63. VL 9:1 § 2 st.
64. VL 9:22.
65. VL 9:1, 13 §§.
66. VL 2:22.
67. VL 2:22.
68. Jfr Brunfelter/Plan, Lindberg FT, Lindberg SvLt.
69. VL 2:31.
70. VL 4:5.
71. VL 4:6.
72. VL 3:1–2 §§.
73. VL 3:9.
74. VL 3:1.
75. VL 3:5.
76. VL 3:6.
77. Jfr not 56 och 60.

Avsnitt 2.4, 1931 års stadsplanelag, byggnadslagen 1947 – från offentlig reglering till kommunalt planmonopol och kommunal markpolitik 1931–1970

1. Någon reell form av fastighetssamverkan kom aldrig till stånd inom stadsplanerätten. I 1904 års betänkande med förslag till lag om stadsplan och tomtindelning fanns emellertid, i den allmänna motiveringen till tomtägares skyldighet att bidra till gatukostnaders täckning, ett resonemang som antyder en viss medvetenhet om fastighetssamverkan som genomförandemetod. Förslaget utmynnade visserligen i en skyldighet för tomtägaren att ersätta värde av gatumark utanför den egna tomten – jfr 19 § – men under argumenteringen till detta, yttrade kommittén bl a följande (sid 66 i bet.): ”Man skulle då kunna ifrågasätta, att hela kostnaden för ett områdes reglering, innefattande gatornas fullständiga iordningställande med dränering, belys-

ning och dylikt, skulle bäras af dem, som däraf hade särskild fördel, och i mån däraf. Att emellertid noggrant uppskatta och afväga denna för en hvar skattskyldig torde icke låta sig göra. Man får därför stanna vid att af dem, som hafva oomtvistelig nytta af företaget, uttaga ett bidrag, som icke under något förhållande bör kunna öfverstiga denna nytta.”

2. Jfr NJA II 1907 art 5 sid 42 f.
3. Jfr ovan avsnitt 2.2:1.
4. NJA II 1907 art 5 sid 42, SPL 1907 10 §.
5. FBLS 1917 1 kap 16 §.
6. SPL 1931 24 §, Forssman sid 70 ff.
7. BL 44 §, Bexelius m fl sid 182 ff.
- 7.a Jfr Bexelius m fl sid 62 ff.
8. Jfr avsnitt 2.2:2 not 18.
9. SPL 1931 26 §, NJA II 1931 sid 291, Forssman sid 76 ff.
10. BL 46 §, Bexelius m fl sid 193 ff.
11. Bexelius m fl sid 82 ff, 208 ff. Jfr även not 7.a ovan.
12. Jfr avsnitt 2.2 not 16.
13. Almgren sid 7–10.
14. BL 137 §. Jfr även Bexelius m fl sid 343 f.
15. Jfr avsnitt 2.2. Jfr även bl a SPL 1907 5 §, FBLS 1:7.
16. SPL 1931 15 §, BL 14, 15 och 35 §§.
17. Avsnitt 2.2:2 och 2.2:3.
18. Prawitz bl a sid 53 ff.
19. Jfr ovan not 9 och 10.
20. SPL 1907 37 §, FBLS 1:42 §. Jfr härtill 1904 års betänkande sid 71 ff, vidare NJA II 1916 sid 214 ff. Se även avsnitt 2.4:3 nedan.
- 20.a Jfr SOU 1952:25 bl a sid 88 ff.
21. BS 75 §.
22. Jfr Bexelius m fl sid 73 ff.
23. SOU 1979:65 sid 215 ff. Jfr NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 3 ff.
24. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 3 ff. Brunfelter/Plan.
25. Brunfelter-Ekegren sid 14 ff. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 3 ff.
26. Uttrycket ”positiv planering” tycks inte ha använts officiellt i t ex Bygglagutredningen, som dock uppställde ett principiellt krav på förverkligande. Jfr emellertid Garner, framför allt kap 6 där han talar om ”Positive Planning”. Av intresse är också sidorna 61 och 89 ff. Det framgår att Garner (se t ex not 1 sid 79) – ”Little can be achieved positively except through the ownership – and therefore the fullest control – over the land to be ‘planned’.” – utgår från offentlig markförsörjning som genomförandemetod. Jfr not 28 nedan.
27. Jfr ovan avsnitt 2.1.

28. SOU 1974:21 bl a sid 356 f. Jfr även NBDs informationsbrev nr 2/74 sid 5 f.
29. Jfr ovan avsnitt 2.2:2. Den funktionella regeln framgick inte av 1904 års betänkande utan först efter 1905 års departementsförslag som gick på remiss till lagrådet där det justerades och fick den utformning som framgår av SPL 1907 25 §.
30. SPL 1931 28 §, NJA II 1931 sid 297 ff, Forssman sid 80 ff.
31. a a.
32. Jfr ovan avsnitt 2.3:4 not 56.
33. Bexelius m fl sid 73 ff, 131 ff samt 196 ff. Jfr vidare BL 21 och 48 §§.
34. SPL 1931 45 och 49 §§, BL 56 och 67 §§.
35. SPL 1931 21 §, BL 41 §.
36. SPL 1907 10 §, SOU 1952:25 sid 32 ff.
37. SPL 1931 24 § 2 st, NJA II 1931 sid 287 ff, SOU 1952:25 sid 30 f.
38. Se ovan not 37, BL 137 §. Jfr härtill SOU 1957:43 sid 170 ff.
- 38.a Jfr SOU 1952:25 sid 126 ff.
- 38.b Jfr föregående not 38.a.
- 38.c Jfr SOU 1952:25 sid 84 ff.
39. Se ovan avsnitt 2.1:3 resp 2.3:2, 2.3:3
40. NJA II 1907 art 5 sid 42 f – uttalanden av 1885 års kommitté.
41. Jfr Brunfelter-Svegfors sid 155 ff.
42. a a s s, Brunfelter/Plan sid 445 f.
- 42.a Bexelius m fl sid 25 ff.
43. Almgren sid 3 ff, Brunfelter/Plan.
44. Se ovan avsnitt 2.2:1, jfr not 40 ovan.
45. 1904 års betänkande sid 9 f, 71 ff.
46. 1907 års SPL 37 §, NJA II 1907 art 5 sid 87 ff.
47. FBLS 1 kap 42 §, NJA II 1918 sid 405 f.
48. Betänkande d 15 dec 1920. Jfr NJA II 1931 sid 218 ff.
49. Betänkande d 27 febr 1928. Jfr NJA II 1931 sid 218 ff.
 Beträffande frågan om ett eventuellt genombrytande av det kommunala planmonopolet anförde de sakkunniga bl a följande:
 ”I visst avseende har emellertid frågan enligt de sakkunnigas förslag kommit i ett annat läge än enligt kommitténs förslag, i det att de sakkunniga i motsats till kommittén icke velat fordra stadsplan såsom villkor för jordstyckning, som åsyftar tätare bebyggande. Mot en sådan fordran måste förvisso nödvändigtvis svara en viss rätt för markägaren att erhålla den fordrade stadsplanen, men med det system, de sakkunniga valt, har i varje fall detta skäl bortfallit”.
50. 1931 års SPL 3 och 4 §§, NJA II 1931 sid 222 ff.
51. Jfr föregående not.

52. Betänkande av stadsplaneutredningen d 16 apr 1942, d 17 juni 1943 samt d 22 maj 1945. Jfr Bexelius m fl sid 25 f.
53. Brunfelter-Ekegren sid 45 ff.
54. Bexelius m fl sid 25 ff, 100 ff.
- 54.a a a sid 25.
55. a a sid 46 ff, 282 ff, BL 107 m fl §§.
56. Jfr ovan avsnitten 2.2:2 samt 2.4:1.
57. 1917 års ExL 1 § 16 pkt, III §.
58. Prop 1949:184, SOU 1948:4, NJA II 1950 sid 194 ff.
59. Prop 1949:184, SOU 1948:4, NJA II 1950 sid 242 ff.
60. Prop 1949:184 sid 76 ff. SOU 1948:4, NJA II 1950 sid 214 ff, Hernmarck sid 48 ff.
61. 1917 års ExL 1 § 16 pkt, NJA II 1950 sid 209 f.
- 61.a Hernmarck sid 81 ff, NJA II 1950 sid 225 f, SOU 1969:50 sid 151 ff.
62. Brunfelter/Radikal markpolitik, bl a sid 57 f.
63. Sundin sid 75 ff. Jfr Svensson.
64. SOU 1952:25 sid 103 f. Jfr prop 1953:218, NJA II 1953 sid 461.
65. NJA II 1953 sid 457 f.
66. a a sid 454.
67. Jfr NBDs informationsbrev nr 1/80.
68. Bouvin m fl sid 139 f, SOU 1969:50 sid 167 ff, 169 ff. Jfr 1917 års ExL bl a 8, 33 och 34 §§.
69. NJA II 1966 sid 349 ff, Bouvin m fl sid 214.
 Det bör här noteras att förhandstillträde kunnat beviljas vid expropriation allt sedan 1949 års ändringar i ExL 1917 (jfr då införda 37 § och 38 § 1 och 2 st). Ändringen 1966 bestod närmast i att man delade upp institutet förhandstillträde på två nivåer – dels s k enkelt f.h.t vilket innebar att den exproprierande fick ta fastigheten i besittning, dels s k kvalificerat f.h.t varigenom äganderätten till fastigheten övergick utan hinder av att ersättningsfrågan ännu ej avgjorts genom lagakraftvunnen dom. Enkelt f.h.t – vilket motsvarade tidigare 37 § och 38 § 1 och 2 st ExL 1917 – kom att placeras i 36 §, under det att kvalificerat f.h.t – 1966 års innovation – infördes i 39 §.
 Departementschefen motiverade kvalificerat f.h.t bl a på följande sätt: "Det kan ibland innebära allvarliga olägenheter – särskilt när expropriationsfastigheten skall ingå i ett saneringsföretag eller ensam eller tillsammans med andra fastigheter användas för bostadsbebyggelse – att äganderättsövergången uppskjuts och att eventuella panträtter står kvar i fastigheten till dess expropriationen fullbordats . . . Den nya formen för ianspråktagande benämner utredningen kvalificerat förhandstillträde . . . De föreslagna åtgärderna tillgodoser ett sedan länge känt behov och det är framför allt från samhällsbyggnadssynpunkt angeläget att lagstiftningen ändras i den riktning utredningen föreslagit."
70. NJA II 1953 sid 85 f.
71. Jfr prop 1967:100.
72. Förköpslag d 8 dec 1967. Jfr prop. 1967:90.

73. Se ovan avsnitt 2.2 och 2.4:2:3
74. Se ovan avsnitt 2.2:2, 2.2:3 samt 2.4:2.
75. Se ovan avsnitt 2.1 och 2.3.
76. BS 75 §, Bexelius m fl sid 533 ff.
77. Bet d 15 dec 1920, 18 §. Jfr NJA II 1931 sid 252.
78. SPL 1931 15 §, NJA II 1931 s s.
79. Jfr NBDs informationsbrev nr 1/76.
80. En inventering, genomförd 1969 av länsstyrelsen i Stockholms län, visade att 50 000–100 000 fastigheter i länet då berördes av ofta långvariga förbud. Jfr härtill JOs ämbetsberättelse 1967:3, särskilt sid 479, vidare Brunfelter/Plan sid 444 f.
81. Jfr SOU 1979:65 sid 190 f, avsnitt 1.3.5 i betänkandet.
82. Brunfelter/Plan sid 440 ff.
83. a a s s.
84. Se ovan avsnitt 2.4:2:4.
85. Bexelius m fl sid 188 ff, Lindberg FT, SvLT 1977:2 sid 111, 114.
86. Jfr Almgren.
87. NBDs informationsbrev nr 1/76, Brunfelter/Plan.
88. Jfr Lindberg FT sid 258 ff.
89. Jfr NBDs informationsbrev nr 2/74, SOU 1974:21.
90. SOU 1979:65 sid 215 f. Jfr NBDs informationsbrev nr 2/80.
91. SOU 1979:65 sid 201, 218 f. Jfr NBDs informationsbrev nr 2/80, 3/80.
92. SOU 1979:65 sid 219 f. Jfr NBDs informationsbrev nr 2/80, 3/80.
93. SOU 1979:66 sid 588 f, 591. Jfr NBDs informationsbrev nr 2/80, 3/80.
94. Jfr Brunfelter-Svegfors sid 149 ff.
95. Se NBDs informationsbrev nr 3/80 sid 21 f.
96. Se NBDs informationsbrev nr 1/80.

Avsnitt 2.5, Olika vägar att täcka bebyggelsens gemensamma exploateringskostnader – speciallagstiftning, exploateringsavtal, styrning i statliga låneregler, tomträttssystemet 1953–1981

1. Se ovan avsnitt 2.2:2 och 2.4:2:4.
2. Bexelius m fl sid 86–91.
3. 1931 års SPL 49–51 §§, NJA II 1931 sid 345 ff.
4. VL 8 kap.

5. Se ovan avsnitt 2.4:2:4, 1931 års SPL 50 § jfr 45 §.
6. BL 56–66, 67–69 §§.
7. BL 69 §, Bexelius m fl sid 244 f jfr sid 221 f.
8. Jfr prop 1980/81:165 sid 16 f.
9. Jfr SOU 1957:43 sid 79 ff.
10. SOU 1957:43 sid 170 ff.
11. Se bl a 1909 års värdestegringskommitté, 1910 års dito samt SOU 1942:39. Jfr även SOU 1957:43 sid 99–162.

11.a Jordabalken 1 kap 2 § i 1734 års lag kompletterades år 1810 med en bestämmelse (nytt 2 st) som förbjöd villkor i samband med fastighetsköp av innebörd att säljaren skulle ha rätt att återköpa egendomen under vissa förutsättningar. Detta förbud var ett led i strävandena att frigöra jordäganderätten från hämmande band – sådana villkor var vid denna tidpunkt tämligen vanliga som familje- och släktförbehåll.

Genom lagstiftning år 1924 tillfogades i JB 1:2 § 2 st ett undantag som innebar att återköpsvillkor var tillåtna i den ordning varom särskilt stadgat var. Det särskilda stadgande som åsyftades var Lagen den 20 juni 1924 om återköpsrätt till fast egendom (nr 384).

Denna lag medgav att återköpsrätt fick förbehållas vid försäljning av fastighet som tillhörde kronan, kommun eller municipalsamhälle eller som annars var i allmän ägo. Återköpsrätten skulle stipuleras som villkor i köpehandlingen och var giltig endast om den förknippades med villkor om skyldighet för fastighetsägaren att använda fastigheten för visst ändamål eller underlåta viss användning. Sakrättsligt skydd erhöles genom inteckning. Återköpsrätten kunde bara utövas i vissa exklusivt angivna fall, huvudsakligen kopplade till ovan angivna användningsföreskrifter.

Bland de syften som avsågs främjas genom lagen kan här bl a nämnas främjande av jordbruksnäring, ett alternativ till expropriation när överlåten fastighet blivit behövlig för överlåtarens räkning, medverkan till lösning av markvärdestegringsfrågan etc.

I samband med utredningsverksamheten inför nya JB:s tillkomst ifrågasattes i vad mån återköpslagen borde ingå i nya JB eller ej. Departementschefen redovisade, i 1966 års lagrådsremiss, en undersökning av dittillsvarande tillämpning av återköpslagen. Det framgick därvid att antalet inteckningsärenden varit mycket lågt från början, och i mitten av 1960-talet var antalet ärenden uppe i ca 300 per år. Detta förhållande föranledde departementschefen till bl a följande uttalande:

”Det synes med hänsyn härtill ej uteslutet att institutet i den form det har i 1924 års lag i fortsättningen kan komma att visa sig helt obehövligt. Det ovissa i institutets berättigande för framtiden utgör ett starkt skäl att inte reglera institutet i själva jordabalken . . . Därtill kommer att återköpsinstitutet har ett visst offentlighetsrättsligt inslag som gör institutet mindre väl lämpat för reglering i en lag av jordabalkens karaktär. Jag anser därför motiverat att utmönstra återköpsrätten från förslaget och avser att i senare sammanhang ta upp frågan om ett eventuellt upphävande av 1924 års lag eller, för den händelse återköpsinstitutet anses böra bibehållas, framlägga förslag om erforderlig omarbetning och utbyggnad av lagen.”

Frågan huruvida det vid denna tidpunkt alltjämt kunde anses föreligga ett behov av återköpsinstitutet utreddes inom justitiedepartementet, DsJu 1967:9, vilken remissbehandlades. I proposition 1968:131 redogjorde departementschefen för utredningsresultatet samt reaktioner från remissomgången. Han framhöll då bl a följande:

”Antalet markförsäljningar, som skett med förbehåll om rätt till återköp och beträffande vilka inteckning beviljats till säkerhet för förbehållets bestånd har sedan lagens tillkomst varit lågt och på senare år utgjort i medeltal ungefär 350

om året eller endast ca 2 % av hela antalet årliga försäljningar av mark i allmän ägo." Han ifrågasatte vidare huruvida det kunde anses finnas ett behov av en bibehållen återköpsrätt mot bakgrund av de fåtal fall i vilka lagen kommit till användning. Överväganden inom departementet ledde till slutsatsen att något behov ej förelåg. De syften som avsågs främjas genom återköpsinstitutet bedömdes kunna bli tillgodosedda på annat sätt – förutsatt att de alltjämt ägde aktualitet. Departementschefen anförde vidare:

"Det återstående av de syften som vid återköpslagens tillkomst åberopades som skäl för uppfattningen att ett behov av ett återköpsinstitut förelåg – nämligen syftet att trygga ändamålet med samhällets marköverlåtelse – är det enda rörande vilket en annan mening än den i promemorian framförda mera påtagligt kommit till synes under remissförfarandet. Såvitt angår främjandet av nämnda syfte genom uppställandet av villkor angående överlåtelse fastighets användning anmärks sålunda från en del håll, att den offentliga byggnadsregleringen inte – såsom det antas i promemorian – helt kan ersätta återköpslagen. Man har närmast haft i tankarna sådana fall, då överlåtelse av fastighet vill försäkra sig om att denna blir bebyggd inom viss tid eller att den kommer att begagnas för speciellt ändamål under bestämd tidsrymd. Befogenheten av anmärkningen lär inte kunna sättas i fråga. Emellertid torde – såsom det påpekas i något remissyttrande – strävanden av antytt slag från överlåtelsearens sida i allmänhet kunna förverkligas genom anlåtande av andra medel än återköpsförbehåll, exempelvis genom stipulerande av vite eventuellt med säkerhet i fastigheten --- Det torde också kunna påstås, att även om institutet i vissa fall otvivelaktigt kan vara till gagn vid fastighetsförsäljning, det å andra sidan i visst avseende medför påtaglig olägenhet. Tillvaron av återköpsrätt kan nämligen ej sällan inverka försvarande på sådan fastighetsbildning som åsyftar omreglering."

Mot bakgrund av dessa överväganden utmönstrades återköpslagen ur lagstiftningen i och med utgången av år 1968 (SFS 1968:688-700).

12. Sundin, Svensson.
13. SOU 1957:43 sid 175 ff.
14. a a s s.
15. a a sid 215 ff.
16. a a sid 562 ff, särskilt sid 566 f.
17. a a sid 567 f.
18. Se ovan avsnitt 2.4:4.
19. Se ovan avsnitt 2.2:2 samt 2.5:1.
20. Sandblad sid 10. Jfr Svenska kommunförbundets normalförslag till exploateringsavtal.
21. Lagen d 30 juni 1955 om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (1955:314).
22. Se ovan avsnitt 2.4:3 och 2.4:4.
23. Jfr Bouvin – Hedman sid 67 ff.
24. VAL 55 6 §.
25. a a 15 §.
26. VAL 70 26 §.
27. VAL 55 16 §.
28. NBDs informationsbrev nr 2/78.

29. VAL 55 5 §, VAL 70 6 §.
30. Lagen d 25 nov 1976 om allmänna fjärrvärmeanläggningar (1976:838).
31. SOU 1977:12, 1977:65.
32. Prop 1980/81:165, SFS 1981:872.
33. Jfr BFF 16 §.
34. Jfr NJA II 1931 sid 216 ff.
- 34.a Så betraktade markpolitiska utredningen situationen – SOU 1964:42 sid 39.
35. Jfr Bexelius m fl sid 245 ff.
36. NBDs informationsbrev nr 2/78.
37. Jfr dock härtill regeringsrättens avgörande RÅ 1968 ref 8, angående kompetensöverskridande när kommun avgiftsvägen sökt medelstäckning för åtgärder som ansetts bära bekostas med allmänna medel. Jfr vidare argumenteringen i NJA 1980 sid 1, samt JOs ämbetsberättelse 1962 sid 443–446 och JOs beslut 1982-02-25, Dnr 2246–1979, 1880–1980 och 2049–1980.
38. Jfr SOU 1979:66 sid 393 f, LMV plangenomförande sid 91 ff.
39. Jfr Sandblad sid 109 ff, särskilt sid 126 Svenska kommunförbundets normalförslag till exploateringsavtal.
40. Lagen d 16 dec 1966 om vissa gemensamhetsanläggningar (1966:700) LGA.
41. LGA 1 §.
42. LGA 2 §.
LGA byggde på principen om frivillig medverkan vartill kom tvångsmöjligheter när samverkan var av synnerlig vikt. Däremot tycks LGA inte ha omfattat någon båtnadsbestämmelse av den typ som finns i AL 6 § utan enbart en hänvisning till fastighetens fördel som en förutsättning för lagens tillämpning.
43. Jfr föregående not samt LGA 7 §.
44. LGA 2 § 2 st 1 pkt.
45. LGA 5 § 2 st.
46. LGA 3 §.
47. LGA 7 § 2 st.
48. Anläggningslagen d 14 dec 1973 (1973:1149) AL.
49. AL 6, 9 och 10 §§.
50. AL 6 §.
51. AL 1 § 2 st.
52. Jfr Sandblad bl a sid 12–16, LMV plangenomförande sid 91 ff, 96 ff, Tobé sid 184 ff.
Observera även Österberg (sid 79 ff) där effekterna för fastighetsägarna – av konventionella planer resp storkvartersplaner – diskuteras utifrån bl a ansvar för kostnader för byggnader, underhåll och drift av gemensamma anläggningar.
53. Se föregående not.
54. 4 kap, lagen d 14 juni 1907 om nyttjanderätt till fast egendom (1953:415) NJL. Jfr SOU 1980:49 sid 36 f.

55. NJL 4:4.
56. NJL 4:14 § 1 st.
57. NJL 4:14 § 3 st.
58. NJL 4:10 (1967:869). Jfr SOU 1980:49 sid 37.
59. NJL 4:11.
60. SOU 1980:49 sid 93 ff.
61. a a sid 39.
62. Brunfelter/Tomträtt I, NBDs informationsbrev nr 3/70, 4/75.
63. Förköpslag d 8 dec 1967 (1967:868), 1 §.
64. Jfr Westerlind, bl a sid 97 ff, SOU 1980:49 sid 53 ff, sid 89 f.
65. SOU 1980:49 sid 87 ff.
66. a a sid 13.
67. Brunfelter/Tomträtt II.

Avsnitt 2.6, Markpolitikens utveckling under 1970-talet med kommunal markförsörjning för bostadsbyggandet – förändringar i expropriationslagstiftningen 1971/72 – markvillkoret 1974 – metoder för plangenomförande

1. Se ovan avsnitt 2.4:3, 2.4:4.
2. Jfr BFF, Brunfelter – Johannesson.
3. Prop 1967:100.
4. Statens pris- och kartellnämnd: Samordning och splittring inom byggområdet, 1967.
5. SOU 1972:40, NBDs informationsbrev nr 4/72.
6. Se ovan avsnitt 2.4:4.
7. Se ovan avsnitt 2.2:2.
8. Se ovan avsnitt 2.4:4, jfr Hernmark sid 67 ff samt BFF 24 §.
9. Jfr SOU 1972:40 sid 25 ff.
10. Brunfelter/Makt och mark sid 12 ff, NBDs informationsbrev nr 1/72.
11. SOU 1969:50 sid 80 ff, Kommunal markpolitik SOU 1964:42, sid 14 ff.
12. Jfr Sundin, Svensson.
13. Brunfelter/Makt och mark sid 14 f, Cervin sid 207 ff, Bouvin m fl sid 125 ff.
14. Brunfelter/Makt och mark, NBDs informationsbrev nr 1/72.
15. Brunfelter/Planering – planhushållning, bl a sid 18 ff, Prop 1972:111.
16. Brunfelter – Svegfors sid 149 f.

17. Jfr Werin sid 93 ff.
18. a a.
19. Brunfelter – Svegfors sid 111 ff.
20. Jfr Hernmarck sid 44 ff, SOU 1969:50 sid 167 ff.
21. Prop 1971:122, NBDs informationsbrev nr 1/72.
22. a a.
23. Brunfelter – Svegfors sid 84 ff.
24. Prop 1971:122 sid 157, 159.
25. Se ovan avsnitt 2.1:3:4, 2.4:4.
26. Se ovan avsnitt 2.1 och 2.3.
27. Se ovan avsnitt 2.6:2.
28. Brunfelter/Exploateringssystem, Källenius-Breitholtz.
29. Prop 1974:150, NBDs informationsbrev nr 5/74.
30. BFF 6 § 1 st.
31. BFF 6 § 2 st 4 pkt.
32. NBDs informationsbrev nr 5/74, Brunfelter – Johannesson, Hansson
Av stort intresse är också Ants Nuders analys i Byggrättens fördelning.
33. Jfr Näringslivets Byggnadsdelegations remissvar på SOU 1978:11–13 Kapital-
marknaden i svensk ekonomi.
NBDs informationsbrev nr 3/78.
34. Hansson.
35. Prop 1974:150.
36. SOU 1972:40, NBDs informationsbrev nr 4/72.
37. a a.
38. Sundin, Svensson.
39. NBDs informationsbrev nr 2/71.
40. Jfr BFF 24 §.
41. Prop 1968:91, Berg – Sederblad sid 162 ff. Jfr även Rittri.
42. Totalentreprenad, – Svenska Byggnadsentreprenörföreningen, SBEF.
43. SOU 1972:40, NBDs informationsbrev nr 4/72.
44. Hansson.
45. Brunfelter – Johannesson sid 39 ff.
46. SOU 1972:40 sid 53 ff, Brunfelter – Johannesson sid 29 ff, Brunfelter/
Bostadspolitikens ofria konsument.
47. Prop. 1974:150, NBDs informationsbrev nr 2/74.
48. Brunfelter – Johannesson sid 34 ff.
49. Hansson.
50. Prop 1974:150 sid 428.

51. Här bör för ordningens skull konstateras att det finns andra sätt att hantera ett offentligt markmonopol än via en priskontrolllinje à la mark- och konkurrensvillkor, t ex en "högrislinsje", dvs alternativt försäljning till högstbjudande el dyl, som har inslag av marknadsekonomi.
52. Se ovan avsnitt 2.4:4 och 2.6:2.
53. Se ovan avsnitt 2.6:2 och 2.6:3:2.
54. Se ovan avsnitt 2.4:4 samt den där angivna not 67.
55. Se ovan avsnitt 2.4:2 samt 2.6:2.
56. Se ovan avsnitt 2.6:2.
57. Se ovan avsnitt 2.4:2:2 och 2.4:2:4. Jfr Bexelius m fl sid 534.
58. Se ovan avsnitt 2.4:5.
59. NBDs informationsbrev nr 2/73 sid 6 ff.
60. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 39.
61. Jfr ovan avsnitt 2.4:2:1, 2.4:4 samt 2.6:4.
62. Jfr avsnitt 2.5:2.
63. Jfr SOU 1979:66 sid 369 f och 393 ff. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 14 ff.
64. Se ovan avsnitt 2.4:2:5 och 2.4:4.
65. Se ovan avsnitt 2.4:2.
66. Se ovan avsnitt 2.4:2, 2.6:2 och 2.6:4.
67. Jfr Hellsten m fl.
68. Jfr Lindberg/FT.
69. Jfr Werin.
Det förefaller dock som om denne i viss mån underskattat svårigheterna att applicera marknadsprisbildning inom fastighetsrätten då det gäller större omvandlingar.
70. Se ovan avsnitt 2.1:3.
71. Se ovan avsnitt 2.5:2.
72. SOU 1969:50. Jfr härtill den debatt som fördes under 60-talet i anslutning till frågan om samverkan mellan fastigheter för utvinning av sten och grus, se bl a tredje lagutskottet 1964:41 sid 93, riksdagsskrivelse 1964:371.
73. Källenius – Breitholtz.
74. NBDs informationsbrev nr 2/74 och 4/74.

Avsnitt 3.1, Bakgrund – Åtgärder för att förbättra plangenomförandet

1. SOU 1979:65–66 sid 190 f, 593 samt NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 4 f, nr 3/80 sid 15.
2. Se ovan avsnitt 2.2 och 2.4, NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 4 f.
3. SOU 1979:65–66 sid 345 f, NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 5 samt nr 3/80 sid 15.

4. Se ovan avsnitt 2.4:5, NBDs informationsbrev nr 2/74 och 4/74.
5. SOU 1979:65–66 sid 564 ff, NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 39, nr 3/80 sid 34 f.
6. SOU 1979:65–66 a s, NBDs informationsbrev a s.
7. SOU 1979:65–66 sid 252.
8. a a, lagtext 9 kap 3 §.
9. a a sid 218.
10. Se ovan avsnitt 2.2 och 2.4, särskilt 2.4:2:2 samt 2.6.
11. Bexelius m fl sid 116 ff, 169 f. Jfr härtill JOs ämbetsberättelse 1967:3, särskilt sid 479 där de provisoriska byggnadsförbudens konsekvenser betecknas som oacceptabla i en rättsstat.
12. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 4.
13. Se ovan avsnitt 2.4:2:3, 2.4:2:4 samt 2.4.5.
14. SOU 1979:65–66 sid 204.
15. a a sid 218.
16. a a sid 217.
17. a a sid 219 f.
18. a a sid 221.
19. a a sid 365 ff. Jfr NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 11 ff.
20. a a s s.
21. SOU 1979:65–66 sid 374 f.
22. a a sid 375 ff.
23. a a s s. Jfr NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 12.
24. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 13.
25. Se ovan avsnitt 2.4:4 och 2.6:4.
26. SOU 1979:65–66 sid 367 f, 374.
27. a a sid 372 f.
28. Se ovan avsnitt 2.5:1 och 2.5:2.
29. SOU 1979:65–66 sid 366 ff.
30. a a sid 394.
31. a a sid 394 f.

Avsnitt 3.2, Exploateringssamverkan introduceras – Fastighetssamverkan rekommenderas som plangenomförandemetod

1. SOU 1979:65–66 sid 385. Jfr NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 11 ff.
2. SOU 1979:65–66 sid 391.

3. a a sid 382 ff. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 12 f.
4. NBDs informationsbrev nr 2/80, fig 2 sid 14.
5. a a sid 13.
6. a a s s.
7. SOU 1979:65-66 sid 840.
8. a a sid 392, 832.
9. a a sid 834.
10. a a sid 833.
11. a a sid 840.
12. a a sid 838.
13. a a sid 834.
14. a a sid 382, 387 samt 835.
15. a a sid 385, 624 samt 835.
16. a a sid 841.
17. a a sid 94.
18. a a sid 390, 841.
19. a a sid 93 f, 843.

Avsnitt 4.1, Allmänt om rekommenderade metoder för plang genomförande

1. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 5, nr 3/80 sid 21.
2. Se ovan avsnitt 2.4:2, 2.4:5.
3. SOU 1979:65-66 sid 346. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 27, nr 3/80 sid 21.
4. Se ovan avsnitt 3.1.
5. SOU 1979:65-66 sid 215 ff. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 4 f, nr 3/80 sid 15.
6. Se ovan avsnitt 2.4:2:2, 2.4:5.
7. Se ovan avsnitt 2.4:4 och 2.6:4.
8. Se ovan avsnitt 2.6:5.
9. Se ovan avsnitt 2.6:4.

Avsnitt 4.2, Möjligheter att uppnå plangenomförande med exploateringssamverkan/fastighetssamverkan

1. Se ovan avsnitt 2.1:3:4 och 2.5:2.
2. Se ovan avsnitt 2.6:5.
3. Se ovan avsnitt 2.3 och 2.4:4.
4. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 13.
5. Se ovan avsnitt 2.6:5.
6. SOU 1979:65-66 sid 390. NBDs informationsbrev nr 3/80 sid 17.
7. Jfr ovan avsnitt 2.5:2.
8. SOU 1977:12, 1977:65. Prop 1980/81:165, SFS 1981:872.
9. Jfr NBDs informationsbrev nr 2/78.
10. Jfr ovan avsnitt 2.5:2.

Avsnitt 5.1, Det rådighetsreglerande inslaget

1. Se ovan avsnitt 2.4:2:1, 2.4:2:2.
2. Se ovan avsnitt 2.4:2:2.
3. Se ovan avsnitt 2.1:3.
4. Se ovan avsnitt 2.3:4.
5. Se ovan avsnitt 3.2.
6. Se ovan avsnitt 2.6:5 och 3.1:6.
7. Se ovan avsnitt 2.4:4 och 2.6:2, 2.6:5.
8. Se ovan avsnitt 2.1 och 2.3.
9. Se ovan avsnitt 2.1:3:4.
10. Se ovan avsnitt 2.3:2:1.
11. Se ovan avsnitt 3.2:3.
12. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 12.

Avsnitt 5.2, Likabehandlingsprincip/tillämpningsområde

1. Se ovan avsnitt 2.1:3.
2. SOU 1979:65-66 sid 383 ff, NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 12 f, 27 f.
3. Se ovan avsnitt 2.6:5 och 3.1:6.
4. SOU 1979:65-66 sid 391. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 13.
5. Se ovan avsnitt 2.6:2.

6. Jfr bl a BL 41–47 §§, 111–115 §§, Bexelius m fl sid 65 ff.
7. Se ovan avsnitt 2.3:4.

Avsnitt 5.3, Metod

1. Jfr ovan avsnitt 2.1:3:4, 2.6:5 och 5.2.
2. Se ovan avsnitt 2.1:3 och 2.3:4.
3. SOU 1979:65–66 sid 840. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 12.
- 3.a Jfr vad Bexelius m fl anför angående bl a 48, 116 §§ BL: "Om mark, som vid första planläggningen avsetts för byggnadsändamål, genom planändring avses för gata, skall vid bestämmande av löseskillingen hänsyn givetvis tagas till det tätbebyggelsevärde som uppkommit vid tiden för planändringen." (Bexelius m fl sid 67, se även sid 64–68.) Byggnadsrätten, som en del av tätbebyggelsevärdet är således skyddad och bör därför rimligen ingå i nämnda andelstal. Onödiga transfereringar av likvida medel, som kan försvåra plangenomförandet, undvikes också om byggnadsrätten ingår i andelstalet.
4. Se ovan avsnitt 5.2.
5. SOU 1979:65–66 sid 840. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 12.
6. Se ovan avsnitt 2.1:3:4, 2.3:4, 2.6:5.
7. Se ovan avsnitt 2.3:2:2 och 2.3:4.
8. SOU 1979:65–66 sid 838. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 12.
9. Se ovan avsnitt 2.6:2.
10. Se ovan avsnitt 5.1.
11. Se ovan avsnitt 5.3:2.
12. SOU 1979:65–66 sid 840. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 12.
13. a a s s.
- 13.a Jfr FBL 5:12 och prop 1969:128 del 1 sid B422 ff.
- 13.b Se prop 1981/82:221 sid 35.
- 13.c Jfr Bouvin m fl sid 143 och 159 ff.
- 13.d Se ovan vid not 13.c. Jfr även prop 1981/82:221. Det framgår att vid bl a inlösen enl 19 § i förslaget till lag om exploateringssamverkan skall ersättningen bestämmas med tillämpning av 4 kap expropriationslagen (21 § förslag till lag om exploateringssamverkan).
14. Se ovan avsnitt 3.2:3.
15. AL 1 § 1 st, 14 §. Jfr även prop 1973:160 bl a sid 143, 177 f.
16. SOU 1979:65–66 sid 392 f. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 12 f.
17. Jfr avsnitt 2.3:4.
18. Jfr avsnitt 2.3:3 och 2.3:4.
19. T e x i samfällighetsform enligt FBL 6:1, alternativt som gemensamt arbete enligt 9:1 – eventuellt efter vissa smärre modifieringar. Jfr Landahl-Nordström sid 222 ff, 266 ff.
20. Jfr Ägarlägenhetsutredningen, 1982:40 dir 1980:55.

21. Jfr BRL 1 §. Jfr Knutsson-Lindqvist.
22. FBL 5:16.
23. Se ovan avsnitt 2.3 och 5.1.
24. SOU 1979:65–66 sid 387, 763. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 12 f.
25. a SOU sid 749. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 12.
26. a SOU sid 834 f. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 12.
27. Se ovan avsnitt 2.6:5.
28. Se ovan avsnitt 4.2:3.

Avsnitt 5.4, Betalning och fördelning av gemensamma kostnader

1. Se ovan avsnitt 2.1:3.
2. Se ovan avsnitt 2.5:2.
3. Se ovan avsnitt 2.5:2.
4. Brunfelter/Tomträtt II.
5. Se ovan avsnitt 2.5:2. NBDs informationsbrev nr 2/78.
6. Prop 1980/81:165 sid 25 ff.
7. Se ovan avsnitt 2.5:1 och 2.5:2.
- 7.a Se ovan avsnitt 2.5:2.
8. Se ovan avsnitt 5.3:4.
9. Se bl a BFF 24 §, BLP 2 och 5 §§.
10. SOU 1980:49 sid 93 ff.
11. SOU 1979:65–66 sid 840.
12. Brunfelter/Plan.
13. Jfr ovan avsnitt 2.3:3, 2.3:4, 2.5:1 och 2.5:2.
14. Jfr ovan avsnitt 2.1:3, 2.3:4, 5.2 och 5.3.
15. Jfr ovan avsnitt 2.5:1 och 2.5:2.
16. SOU 1979:65–66 sid 840. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 12.
17. Se ovan avsnitt 3.2:3.
18. SOU 1979:65–66 sid 390. NBDs informationsbrev nr 2/80 sid 12 f.

Avsnitt 5.5, Redigering/lagstiftningsteknik

1. NBDs informationsbrev nr 3/80 sid 15 f.
2. Se ovan avsnitt 2.4:2, 2.4:5.
3. Se ovan avsnitt 3.1:6.
4. FBL 5:8.
5. FBL 3:1 jfr 3:2.

Avsnitt 6.1, Exploateringssamverkan

1. Se även diskussionen i avsnitt 5.5.
2. Jfr försöksmodellens utgångspunkt i avsnitt 5.3:5 och 5.3:7.
3. Jfr ovan avsnitt 2.6:5, 3.1:6, 5.1. Av intresse är även Ronny Svenssons rapport om tomträtt i Sverige (R 76:1982) där tomträtten visserligen penetreras från finansiell synvinkel och inte utifrån aspekten att den kan vara ett genomförandeinstrument. Det konstateras dock att det praktiska motivet – att tomträtten anses underlätta för kommunerna att skriva in olika krav i samband med byggandet i tomträttskontrakten – har mist mycket av sin betydelse. (Sid 15, jfr även SOU 1980:49 sid 89 ff.)
4. Av de i not 3 angivna kapitlen framgår att även i försöksmodellen är förverkligandet av detaljplaner huvudsyftet. Emellertid bör observeras att enligt försöksmodellen är ny eller ändrad plan en förutsättning för samverkan. Så synes också vara fallet med PBL-förslaget (se 11:22 § samt sid 385 i SOU 1979:66, del 2).
5. I försöksmodellen är exploateringssamverkan också ett markpolitiskt hjälpmedel bland andra. Är förutsättningarna för exploateringssamverkan uppfyllda är dock metoden inte fakultativ utan tillämpas ex officio. Se härom bl a avsnitt 5.3:1. Av intresse är också definitionen av beteckningen "fakultativ" i avsnitt 6.2 not 62.
6. Jfr här försöksmodellen (ovan i not 3 angivna avsnitt) som med sin avgränsning till detaljplan utesluter sådan fritidsbebyggelse som inte anses som tätbebyggelse. Se även Bexelius m fl sid 105 ff.
7. Detta beroende på att med propositionens förslag tänks fastigheternas gränser vara utsuddade och bevarade i form av andelstal. De hänsynstaganden vid planläggning som finns i BL 4 § samt BS 9, 12 §§ (se även Bexelius m fl sid 387) får därför mindre aktualitet i detta hänseende. (Jfr även nedan not 15.)
8. När det gäller samverkansområdets avgränsning är som ovan framgått (se exempelvis not 6) denna i propositionen inte bunden av detaljplan. Detta framgår också av propositionen sid 62 där det uttalas att "... det funktionella sambandet inom området skall avgöra omfattningen". Vidare heter det (på sid 27) att omfattningen av området bestäms formellt av fastighetsbildningsmyndigheten, men reellt "bör alltså kommunens ställningstagande vara helt avgörande". Dvs "... bindande för förrättningen".
9. Det förtjänar också att påpekas, vilket även framgår av opinionsvillkoret (se nedan avsnitt 6.1:2:2), att: "Någon formell bundenhet för myndigheter att besluta i enlighet med kommunens tillstyrkan föreligger därvid inte" (prop sid 66). Jfr försöksmodellens ex officio-metod ovan avsnitt 5.3:1.
10. Se härom avsnitt 6.1 not 5.
11. Remissinstanserna har (prop sid 140–141) vitt skilda åsikter angående opinionsvillkoret. Hovrätten för Nedre Norrland samt Fastighetsrådets förening anser att det behöver stärkas medan NBD menar att det inte ens behövs. Försöksmodellen arbetar med en ex officio-metod. Det finns därför inget utrymme för ett opinionsvillkor. Motiven härför framgår av avsnitt 5.1 ovan.
12. Fastighetsbildningslag 17 december 1970 5 kap 5 § 2 st.
13. Anläggningslag 14 december 1973 7 §.
14. Angående rollen som "developer" – dvs att kommunen genom inlösen går in som samverkanspartner – har remissinstanser, bl a Helsingborgs och Sollentunas kommuner samt Sveriges Lantmäteriförening, uttalat sig för ett sådant

förfarande (prop sid 142 resp 147). Även försöksmodellen har tänkt sig developering men också att möjligheten till samfällighetsbildning skall finnas – plansamfällighet – avsnitt 5.3:5 samt försöksmodellen i normativ form 11 kap 8 §).

Föredraganden finner dock formella krav på developering olämpliga. Se härom prop sid 49.

15. BL 4 §. Hänsynstagandet sker alltså vid exploateringsbeslutet. Därefter uppkommer ett "svävande" övergångstillstånd med utsuddade fastighetsgränser som omtalas i not 7.
16. Jämförelse kan göras med föredragandens uttalande på sid 29 i propositionen. Se även diskussionen ovan avsnitt 5.1 och 5.2.
17. Lagrådet påpekar att föredraganden omtalat att marken skall vara exploateringsbar. "Sälunda skall bortses från sådan mark som redan är bebyggd eller eljest tagen i anspråk på sådant sätt att den icke kan komma ifråga för exploatering" (prop sid 174). Avvägningen av om marken är exploateringsbar eller inte, torde göras vid exploateringsbeslutet. Vad som är avgörande vid vägningen, dvs om marken inte "skall" eller inte "kan" – ett hus kan ju alltid rivas – komma ifråga för exploatering, är däremot oklart. Beslut om ifrågavarande mark "skall" exploateras fattas sedermera genom fastställande av plan.
18. Jfr här avsnitt 2.1:3:3, 2.1:3:4, 2.3:4 samt 5.3:2 och 5.3:3.
19. Förslaget kan sägas kombinera det system – extern och intern värdererens – som förespråkas av PBL-utredningen resp i försöksmodellen. Med den externa värdererensen återspeglas marknadsvärdet av den mark, med vilken varje fastighet bidrar till det gemensamma företaget, i resp deltagares andelstal.
Intern värdererens innebär att värdet av pågående markanvändning skall jämföras för fastigheterna inbördes – utan någon marknadsvärdering med utomstående – för att erhålla det relativa värdet samverkansparter emellan. Se härom ovan avsnitt 5.3:2 och 5.3:3. Lagrådet har vissa invändningar mot förslagets andelstalsberäkning enligt 11 §, bl a dess utjämning i pengar. De menar (prop sid 176) att godtyckliga och slumpvisa resultat endast delvis elimineras "eftersom ersättningen i pengar inte beaktas vid bestämmande av andelstal och därmed medför delaktighet i den värdehöjning som exploateringen förleder. Den föreslagna fördelningsregeln innebär också att deltagande fastighetsägare riskerar att när exploateringssamverkan avslutas återfå en betydande del av realvärde i pengar istället för mark." Av deras fortsatta resonemang (sid 176 ff) torde man kunna sluta sig till att lagrådet menar att byggrätten skall räknas in i andelstalet medan däremot själva byggnaden skall ersättas med likvider.
20. Om indirekt vinstfördelning och dess fördelar framför direkt vinstfördelning se SOU 1963:68 sid 322 ff. Fördelar med fastighetsreglering diskuteras också av föredraganden i avsnitt 2.3.2 sid 37 ff i propositionen.
21. Någon ägokravsprincip finns inte direkt uttalad i nyare lagstiftning. Jfr dock ägobyte som det beskrivs i propositionen 1969:128 angående ny fastighetsbildningslag B 1 sid B 331 ff. I samma prop säger departementschefen angående fastighetsreglering: "Fastighet som får avstå mark skall i första hand kompenseras med annan mark, kontantlikvider, i synnerhet höga sådana, skall om möjligt undvikas". (sid B 392).

I utländsk rätt har inte stått att finna någon direkt motsvarighet till exploateringssamverkan. Vid krigsslutet i Tyskland fanns dock två institut Umlegung och Zusammenlegung, som båda hade till syfte att via expropriationsliknande förfarande åstadkomma "laga skifte" i städernas citybebyggelse av äldre typ. Vid U. var fördelningen liksom ett byte baserad på resp fastighetsägares ingångsvärde. Vid ingångsvärderingen togs ingen hänsyn till värdestegring beroende på ny plan. Värdedifferenser vid fördelningen utjäm-

nades genom likvid i pengar, nyttjanderätt i den nya fastigheten eller eventuellt fast egendom.

22. Sammaledes är tankegången i försöksmodellen. Här knyts dock mera an till ägokravsprincipen i det att även annat realvärde kan fördelas. Av 5 § i den normativa försöksmodellen framgår att sakägare som så önskar kan, så vitt möjligt, erhålla bostadsrättsupplåtelse istället för pengar. Denna realvärdefördelning utvecklas i avsnitt 5.3:6. Se även Stig Brinks utredning SOU 1982:40 om ägarlägenheter som om den genomförs leder till att även denna fasta egendom kan fördelas – jfr Umlegung beskrivet i not 21 ovan.
23. Något som hänger intimt samman med vem som har rätt till tilldelning och vad som skall tilldelas är vem som har företräde vid en bristsituation. Angående denna fråga uttalar föredraganden: "Frågan om hur tilldelning skall ske, vem som skall ha mark osv, får bedömas med ledning av föreskrifterna i 5 kap 6 § andra stycket Fastighetsbildningslagen. . . . Frågan om företräde till mark vid bristsituation bör inte lagregleras. I de enskilda fallen torde en bedömning med hänsyn till skäligheten ganska lätt kunna göras. Vid tveksamma fall kan t ex andelstalens storlek tillmätas avgörande betydelse" (prop sid 85).
24. Se angående detta; avsnitt 2.1:3:4, 2.3:5 samt 2.5:2. Av intresse är även avsnitt 5.4.
25. Detta framgår av 7 § i förslaget till lag om exploateringssamverkan samt den i FBL 6 kap tillagda 2.a paragrafen. Motivet för att genom fastighetsreglering skapa en marksamfällighet med gemensamt markägande ges i prop sid 100 ff. Där uttalas bl a: "Detta kan vara en nödvändig förutsättning för mera genomgripande åtgärder vid förnyelse av bebyggelse och anläggningar. I andra fall kan marken inom samverkansområdet inte bli tillgänglig för erforderliga åtgärder utan att den överförs i exploateringssamfällighetens hand. Detta gäller främst mark tillhörande fastigheter, vars ägare avböjt att delta, i det fall marken inte kan överföras direkt till rätt fastighet." Samfällighetsförvaltning är dock fakultativ (se avsnitt 6.1 med hänvisning till propositionen).
Den ovan angivna exploateringssamfälligheten förutses förvaltas av en samfällighetsförening (prop sid 101). Därmed uppkommer en juridisk person som kan uppträda som part. (Lag d 14 december 1973 om förvaltning av samfällighet 17 §). Observeras bör dock att även delägarförvaltning är möjlig (samma lag 4 § samt prop sid 56), varvid respektive delägare är part gentemot kommunen. Försöksmodellen har inte tänkt sig samfällighetsförvaltning annat än undantagsvis, se avsnitt 5.4:4, 5.3:5 samt 12, 13 §§ i den normativa försöksmodellen.
Sandblad menar att ett samexploateringsavtal som undertecknats av flera exploatörer inte medför några större problem avtalsrättsligt sett. Exploatörerna blir med undertecknandet solidariskt ansvariga. (BFR-rapport B72:1978 sid 63). Av Rättsfallet NJA 1980:1 framgår emellertid att solidariskt ansvar som villkor för byggnadslov kan anses som rättsstridigt tvång enligt 29 § avtalslagen.
26. Försöksmodellen däremot har tänkt sig utbyggnadsavtal med de skilda fastighetsägarna inom samverkansområdet med krav på frivillig anslutning inom viss tid som villkor för fastighetstilldelning. Se härom avsnitt 5.3:7, 5.4:4 samt även 2.6:5. Jfr här prop sid 49.
27. Jfr här de tidigare i not 21 nämnda instituten "Umlegung" och "Zusammenlegung". Jfr även den danska lagen om sanering (Boligministeriets bekendtgørelse nr 89 af 24 februar 1981) där det framgår att det är möjligt för "saneringsselskab" och "saneringslav" att genom expropriation få tillgång till mark vilken det är nödvändigt att råda över med hänsyn till genomförandet av en saneringsplan – se här speciellt 20 och 22 §§ i nämnda lag. Ägarna har med vissa undantag rätt att överta saneringsplanens genomförande genom att skapa ett "saneringslav" (36 a § nämnda lag). Jämför också Forslag til lov om byfornyelse og boligforbedring (Lovforslag nr 160 fremsat den 29 februar 1980

af Boligministeren). Där framhålls att den dåvarande saneringslagen hittills, i jämförelse med behovet, har ökat saneringsaktiviteten rätt blygsamt (sid 3875) och att planeringslagstiftningen i sig inte motiverar ägarna att genomföra "byfornylse" (sid 3876). Av bl a dessa anledningar inför nämnda lagförslag en plikt för kommunstyrelsen att genomföra "byfornylse" genom expropriation eller genom att fastighetsägarna åläggs genom påbud, med hot om expropriation, att utföra "byfornylse". Se lagförslagets 26 § samt sid 3907.

Det synes således som om också andra länder måst acceptera någon form av inlösen för att effektivisera plangenomförandet vid samverkan mellan enskilda.

28. Jfr exempelvis vad som sägs om vattenrätten i avsnitt 2.3:2:1 in fine.
29. Det förtjänar att påpekas att 19 § i lagförslaget uppställer vissa ytterligare villkor, bl a att fastigheten ifråga omfattas av ny eller ändrad detaljplan.
30. Expropriationslagen 2 kap 12 § 1 stycket.
31. Se ovan avsnitt 6.1:2:2.
32. Det krävs emellertid att en fastställd detaljplan avsevärt avviker från de grunder som har använts i exploateringsbeslutet för att beslutet skall kunna omprövas enligt 26 § (prop sid 77). En möjlighet till exempelvis preliminärt exploateringsbeslut, beroende av plan, avslår föredraganden (prop sid 34). En jämförelse kan här göras med den praxis som tillämpas vid exploateringsavtal, som normalt för sin giltighet görs beroende av visst planförslags antagande och fastställelse (se kommunens anförande i HD-domen 1980:1 sid 14 samt det normalförslag som där hänvisas till).
33. Se propositionen sid 34.
34. Se ovan avsnitt 2.3:3:1, avsnitt 5.1 samt 6.1:2:7. Se även prop sid 29 ff.
35. Se prop sid 88. Marken kan "också tillföras t ex en gatufastighet som ägs av kommunen". Av not 25 ovan framgår att också försöksmodellen har tänkt sig en samfällighetsbildning bl a för behandling av icke deltagande fastigheter som en fakultativ möjlighet. Möjlighet för kommunen att developera skall också finnas.
36. Se hänvisningar i noterna 18 och 24 ovan.
37. Se ovan avsnitt 6.1:2:7 in fine.
38. Se ovan avsnitt 6.1:2:6.
39. Se ovan avsnitt 6.1:2:6.
40. Se förslaget till lag om exploateringssamverkan 12 § och ändringsförslaget till lagen (1973:1152) om förmånsrätt för fordringar enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Förfarandet beskrivs i propositionen avsnitt 2.3.3 samt sid 76 ff.
41. Se ovan avsnitt 6.1.
42. Se ovan avsnitt 6.1:3:3.
43. Se ovan avsnitt 6.1:3:3.

Avsnitt 6.2, Kommentarer

1. Se ovan avsnitt 6.1:3:9.
2. Se prop sid 172, där lagrådet menar: "Särskilt anmärkningsvärt är här att enligt förslaget den som ej äger mark inom en detaljplan, som skall genomföras

genom samexploatering, men medverkar i företaget på grund av innehav av exploateringsbar mark i närheten skall kunna deltaga i vinstutjämning utan att hans fastighet underkastas några bindande föreskrifter av plankaraktär beträffande markanvändningen". Lagrådet utvecklar sin mening vidare på sid 174 och 175.

Effekterna blir också märkliga från fördelningssynpunkt. Som tidigare nämnts i not 23 avsnitt 6.1 skall företrädet till mark inte regleras. Detta innebär att mark som inte underkastas fastighetsreglering men som "belastas" av att inte planläggas kan tilldelas mark vid fastighetsregleringen, medan fastigheter som underkastas fastighetsreglering kan få åtnöjas med en tilldelning i pengar. Fördelningen kan därför komma att stå i strid med tankegångarna i förarbetena till FBL (prop 1969:128) där kommittén uttalar: "För att underlätta en omreglering bör vederlag för de ägor eller andelar som fastighet skall avstå kunna tilläggas fastigheten i form av annat fast kapital" (sid B 335).

Vidare: "Genom att utnyttja möjligheten med vederlag in natura kan penningersättningarna visserligen inte undvaras, men användningen kan begränsas i sådan omfattning att olägenheter inte uppkommer" (sid B 336). I nämnda prop ansluter sig departementschefen till att fastighetsbildningsmyndigheten bör sträva efter att genomföra fastighetsregleringen på ett sådant sätt att vederlag för överförd mark utgår in natura. Det synes därför som i enlighet med lagrådets invändningar i prop 81/82:221 och uttalanden i förarbetena till FBL samt i analogi med vad som gäller för servitut enligt FBL (se prop 1969:128 sid B 337 samt Lennart Lindskog, Fastighetsbildning, 2:a upplagan Malmö 1975 sid 43), vederlag för ej fastighetsreglerad mark bör utgå i penningar istället för mark.

3. Jfr SFS 1972:775, då 93–97 §§ BL upphör att gälla samt prop 1972:111. Se även Brunfelter/Makt och mark sid 37 ff och Brunfelter/Planering – Planhushållning sid 24 ff.
4. Deltagare inom samverkansområdet men utanför det planlagda området, dvs område som ej underkastas fastighetsreglering, erhåller ett högre andelstal än vad den "tillskjuter" i areal. Utjämningen skall därför ske med pengar. Tillvägagångssättet måste bli att samverkansområdets totala areal värderas enligt expropriationslagen. Därefter får avräknas värdet av mark inom detaljplan. Vad som brister – andelstal omräknat i expropriationsersättningsvärde – skall därefter tillskjutas i pengar.
5. Se prop avsnitt 2.2.1 samt ovan avsnitt 6.1:3:9.
6. Se prop sid 36.
7. Se prop sid 21 samt 27 ff.
8. Se ovan avsnitt 6.1:3:3 samt prop sid 87 ff.
9. Se ovan avsnitt 2.5.
10. Se prop sid 21 samt 27 ff. Jfr även ovan avsnitt 6.1 och 6.1:2:1.
11. Se ovan avsnitt 6.1:3:3.
12. Se ovan avsnitt 6.1:3:3 och 6.1:3:8.
13. Se ovan avsnitt 6.1:2:2.
14. Vad gäller propositionen se ovan avsnitt 6.1:2:4, eljest se bl a avsnitt 5:2.
15. Se prop sid 19 och 36. Jfr även utländsk rätt. De tyska fastighetsbildningsåtgärderna "Umlegung" och "Zusammenlegung" byggde inte på en jämn fördelning av värdeutfallet; så gör heller inte den danska lagen om sanering. Denna har ej heller i någon nämnvärd utsträckning lyckats uppfylla sina syften. Detta kan dock jämväl bero på andra orsaker.

Den norska lagen av 10 december 1971:103 angående planlegging i strandområder og fjellområder arbejder däremot med fördelning av byggrätt resp kostnader. Enligt 9 § nämnda lag skall en fördelningsordning bindande fördela utbyggnadsrättigheterna och gemensamma utgifter. Denna ordning grundas antingen på ett "flertallsvedtak" (majoritetsbeslut) av fastighetsägarna eller på beslut av en fördelningsnämnd (11 §). Enligt 11 § 5 pkt skall vid fördelning av utbyggnadsrättigheter som led i utjämningen av utbyggnadsvärdena inom planområdet läggas till grund förhållandet mellan de enskilda egendomarnas utbyggnadsvärde med bortseende från den föreliggande planen, men under hänsyn till den utnyttjandegrad och tekniska standard m m som är bestämd för området med stöd av 7 § 5 pkt. Av 7 § 5 pkt framgår att fylkesutvalget ger bestämmelser om bebyggelsen, hur ytan skall disponeras, avstånd till strand etc. Vid fördelning av gemensamma utgifter skall nämnden lägga till grund de enskilda egendomarnas nytta av de gemensamma åtgärderna – fellestilltakene (11 § 6 pkt).

16. Se ovan avsnitt 6.1:3:3.
17. Se härom BL 45 §, BS 21 § samt Bexelius m fl sid 188 ff och 412 ff.
18. Se prop sid 107 ff.
19. Se ovan avsnitt 6.1:3:8.
20. Se härom förslag till lag om exploateringssamverkan 16 § som med vissa undantag hänvisar till fastighetsbildningslagen, vilket innebär att FBL 5:30a § skall tillämpas. Jfr också prop sid 83.
21. Se ovan avsnitt 6.1:2:6 och dess nothänvisningar.
22. Se ovan avsnitt 6.1:3:7 samt lag 14 dec 1973 om förvaltning av samfälligheter (40 §).
23. Se ovan avsnitt 6.1:3:7. Jfr här även den normativa försöksmodellens 10 § samt diskussionen ovan avsnitt 5.4:8.
24. För en bättre förståelse av jämförelsen med skatter se ovan avsnitt 5.4:8, där gemensamma investeringskostnader avgränsas till stadsplanekostnader för området ifråga samt åtskillnad görs på anläggnings- resp driftskostnader.
25. Se ovan avsnitt 6.1 och 6.1:2:6 not 25.
26. Se ovan avsnitt 6.1:2:6 samt prop sid 22.
27. Se ovan kapitel 3.
28. Se ovan avsnitt 6.1:2:7 samt 6.1:3:4.
29. Se prop förslag till lag om exploateringssamverkan 19 §, sid 87–88.
30. Se ovan avsnitt 6.2:1:2.
31. Se ovan avsnitt 6.1:3:8.
32. Se ovan avsnitt 6.2:1:2.
33. Se ovan avsnitt 6.1:2:4 och hänvisningarna i not 18.
34. Se prop sid 175 ff. På sid 177 uttalar lagrådet följande: "Det kan befaras att en fördelningsregel som grundar sig inte på ett ägoinnehavs värde utan på en från ekonomisk synpunkt så föga relevant faktor som arealstorleken kommer att uppfattas som orättvis och minska intresset för deltagande i exploateringssamverkan.
Det värde som sålunda skall ligga till grund för fastigheternas delaktighet i exploateringsföretaget bör i princip vara den berörda markens marknadsvärde."

35. Se ovan avsnitt 6.1:3:9 samt kommentarer avsnitt 6.2:1:1.
36. Se ovan avsnitt 6.1:3:9 samt kommentarer avsnitt 6.2:1:1.
37. Se prop sid 172 och 174 ff samt not 2 i avsnitt 6.2.
38. Se avsnitt 6.2:1:2.
39. Se ovan avsnitt 6.1:2:4 samt 6.1:3:5.
40. Se ovan avsnitt 3.2:3.
41. Se härom FBL 5:9, 10, 11 §§ samt 6:2 § 3 st.
42. Se prop sid 176 ff. Jfr också not 19 i avsnitt 6.1:2:4 ovan där lagrådet citeras.
43. Se prop sid 177. Jfr även citat i not 34 ovan.
44. Se förslaget 11 § 2 st. Av de i nämnda stycke använda orden "skäligt" och "främst" samt föredragandens uttalande (prop sid 36) – "förrättningsmännen bör därför ha viss frihet vid bestämmande av andelstalen" – framgår att bundenhet till arealen endast är huvudregel. Undantag kan göras t ex vid sanering och förtätning (prop sid 75).
45. Se förslag till lag om exploateringssamverkan 16, 23 §§ samt prop sid 86 ff och 91. Jfr även FBL 5:16, 18 §§ samt i anslutning härtill prop 1969:128 sid B 434 ff och 453 ff.
46. Se prop sid 177.
47. Jfr Bouvin m fl, redogörelsen för Expropriationslagens 4:3 § sid 173 ff samt Bexelius m fl sid 57 ff.
48. Se ovan avsnitt 6.1:2:1.
49. Se ovan avsnitt 6.1:3:2.
50. Se prop sid 107 och 109 som rör tillägg i BL 25 och 107 §§. Att detaljplan innehåller föreskrift om exploateringssamverkan är emellertid inget krav om inte inlösen av icke deltagande krävs för att genomföra exploateringssamverkan.
51. Se ovan avsnitt 6.2:1:2, 6.2:1:3.
52. Se prop sid 49.
53. Jfr dock NJA 1980:1 där kommunen synes ha sammanblandat sina roller som myndighet och intressent. Jfr å andra sidan lag (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande.
54. Förslaget 33 § som hänvisar till 15 kap Fastighetsbildningslagen (7 §).
55. Se ovan avsnitt 6.1:2:6.
56. Se ovan avsnitt 6.1 med hänvisning till propositionen.
57. Se ovan avsnitt 6.1:2:6 och speciellt den där nämnda not 25.
58. Se ovan avsnitt 6.1:2:6, 6.1:2:7 samt hänvisningarna i not 25.
59. Se ovan avsnitt 6.1:2:6 samt där nämnda not 25.
60. Se prop sid 45 samt 12 § i förslaget.
61. Av intresse är avsnitt 6.2:1:3, de där i not 24 gjorda hänvisningarna samt vad som anförs i propositionen sid 55 ff.

62. Se angående rättsreglernas karaktär diskussionen ovan i avsnitt 1.2. Av intresse är även avsnitt 6.1:3:6 in fine. Rättsregler kan vara tvingande resp dispositiva för parterna – se t ex förslag till lag om exploateringssamverkan 23 §, där det framgår att parterna genom frivilliga överenskommelser kan undantaga sig från vissa av lagens eljest gällande regler. Med helt dispositiva regler – som t ex köplagens – kan parterna dock fritt förfoga över eller disponera sina intressen. De är t ex inte tvingade att ingå några avtal överhuvudtaget, och hur avtalsinnehållet blir utformat avgör parterna själva. Har de lämnat en fråga öppen, t ex leveranstid, träder lagen in med supplerande regler om vad som skall hända.

Reglerna i exploateringssamverkan liksom gällande markpolitisk lagstiftning – t ex FBL, VL – ger däremot parterna vissa ramar att hålla sig till. En skillnad mot helt dispositiv lagstiftning är särskilt, att reglerna innebär skyldighet för parterna att underkasta sig förändringar, om vissa objektiva kriterier – t ex behov av bebyggelse, opinionsvillkor osv – är uppfyllda.

För att beteckna denna mellanform av regler, som ger viss men inte total handlingsfrihet för parterna, begagnas i fortsättningen uttrycket "fakultativa" regler med ett närmast från processrätten härstammande begrepp. Jfr Per Olof Ekelöf, Rättegång I 5:te reviderade upplagan, P A Norstedt & Söners förlag, Stockholm 1977, sid 31 ff.

Ett skäl att använda termen fakultativ är dessutom i detta fall, att myndigheter och samhällsorgan – jfr domstolar – bestämmer rättsförhållandet mellan parterna i en offentlig procedur. Samhällsorganens beslut kan då i viss utsträckning påverkas av parternas överenskommelser – men i brist på sådana tillämpas lagens fakultativa regler.

Också samhällsorganens handlande kan i viss utsträckning variera enligt fakultativa regler. Det beror t ex på kommunens beslut, om exploateringssamverkan skall komma till användning eller inte.

För att bättre förstå syftet med beteckningen fakultativa regler kan en jämförelse göras med vad Ekelöf betecknar som obligatoriska regler. Ett offentligt organ som lyder under obligatoriska regler har i princip ingen valmöjlighet. Lagstiftaren har med dessa regler menat att de "skall" åtlydas av det offentliga organet. Jämför fakultativa regler som "må" efterföljas.

Angående förmånsrätt se ovan avsnitt 6.1:2:6 och 6.1:3:7.

63. Se ovan avsnitt 6.3:1:2 och förslag till ändringar i byggnadslagens 25 och 107 §§ (prop sid 167 ff).
64. Se prop avsnitt 2.5.3 samt sid 51 och 55 ff.
65. Se ovan avsnitt 6.1:2:7 in fine.
66. Se prop sid 24 och 75 där detta ämne behandlas.
67. Se ovan avsnitt 6.1:3:7.
68. Jfr prop sid 44 ff.
69. Se ovan avsnitt 6.1:3:7, 6.2:1:3.
70. Se ovan avsnitt 6.2:2:2.
71. Jfr förslag till lag om exploateringssamverkan 22 och 23 § samt prop sid 91.
72. Se FBL 5:16 § samt prop sid 80–87.
73. Se ovan avsnitt 6.1:3:6 in fine.
74. Se ovan avsnitt 6.1:2:5.
75. Se ovan avsnitt 6.1:2:5.
76. I förarbetet till FBL (prop 1969:128) har departementschefen påpekat att: "8, 18 och 19 §§ innehåller betydelsefulla spärregler, som i vissa fall hindrar

ersättning i pengar" (sid B 337). 5:8, 18 §§ FBL gäller emellertid inte vid exploateringsamverkan enligt lagförslaget 16 §. Se även i ovan avsnitt 6.1:2:5 citerade uttalanden.

77. Se ovan avsnitt 6.1:2:5 not 23 samt avsnitt 6.2:1:1 not 2.
78. Se ovan avsnitt 6.1:3:6 in fine.
79. Se ovan avsnitt 6.1:2:4, 6.1:2:5 samt prop sid 24 och 35.
80. Se ovan avsnitt 6.1:2:5 not 23.
81. Se prop sid 85 citerad ovan i avsnitt 6.1:2:5.
82. Se ovan avsnitt 6.1:3:6.
83. Se ovan avsnitt 6.2:1:4.
84. Se ovan avsnitt 6.2:1:4.
85. Jfr ovan avsnitt 6.2:1:4 not 45.
86. Se ovan avsnitt 6.1:2:5.
87. Se ovan avsnitt 6.2:2:2.
88. Jfr anvisningarna 2 st 2 pkt till kommunalskattelagen 27 §.
- 88.a Se vidare deklarationshandboken sid 245 ff.
89. Se prop avsnitt 2.5.4 sid 51 ff.
90. Se prop sid 88 ff samt sid 52.
91. Jfr BL 48, 116 §§. Dvs diskussionen som förs i propositionen på sidorna 30, 52 och 88 ff om ersättning för "tidigare värde" och för intrång i "pågående markanvändning" – jfr BL 22 § – vilket implicerar att t ex en förlorad byggrätt skall ersättas även för icke deltagare i samverkan, är onödig, då detta ändå gäller enligt bygglagen.
92. Jfr prop sid 32 och sid 70 ff.
93. Jfr prop sid 173 samt se Jordabalken exempelvis 7:11, 13 §§, 12:46 § och 12:57 §.
94. Nuvarande regler om tomträtt ges i 13 kap Jordabalken. Av särskilt intresse i detta hänseende är 14, 15 och 17 §§.
95. Lagförslaget 19 och 20 §§.
96. Med beaktande av att tomträtten skall kunna fungera som kreditsäkerhet och lagtexten: "Lösensumman skall motsvara egendomens värde vid tomträttens upphörande under antagandena av att tomträtten alltjämt skall bestå med samma ändamål och i övrigt oförändrade föreskrifter angående fastighetens användning och bebyggelse" (JB 13:17 § 1 st 2 pkt) är det plausibelt att nybyggnadsvärdet, dvs befintlig byggrätt, skall ersättas. Frågan kommer emellertid som också påpekas av lagberedningen (SOU 1953:28 sid 69) i förslag till ny lagstiftning om tomträtt m m, att få lösas genom rättstillämpningen.

Avsnitt 6.3, Jämförelse med försöksmodellen

1. Jfr exempelvis avsnitt 1.2 samt 2.4:2:1 och 5.2.
2. Se ovan avsnitt 5.3:3, 6.1:2:4 samt 6.1:2:5. Se även Bexelius m fl sid 69 där det påpekas att redan vid förarbetena till SPL (stadsplanlagen) var fördelnings-systemet ett av de ömtåligaste och mest svårlösta problemen.

3. De gamla fastigheternas areal/värdeinnehåll består dock i form av andelstal. Jfr noterna 7, 15 och 23 i avsnitt 6.1 ovan.
4. Bexelius m fl sid 18 ff.
5. Se ovan avsnitt 5.2, 5.3:1, 5.5 samt försöksmodellen i normativ form 11 kap 3 §.
6. Se ovan avsnitt 6.1:3:3.
7. Se BL 149, 150 §§ resp FBL 15 kap.
8. Se hänvisningarna ovan i not 5 respektive avsnitt 6.1 och 6.1:2:1. Se även diskussionen i not 62 ovan avsnitt 6.2:2:2.
9. Försöksmodellen i normativ form 9:16 § och 11:3 §.
10. Jfr lagförslaget ovan avsnitt 6.1:2:2 samt se härtill diskussionen i avsnitt 5.1.
11. Som tidigare nämnts – se not 14 med hänvisningar i avsnitt 6.1:2:2 ovan – får kommunen inlösa ägare som inte vill delta i samverkan. Jfr även försöksmodell i normativ form 11 kap 8 §. Liksom i lagförslaget – se ovan avsnitt 6.2:2:1 – kan kommunen självklart också träda in tidigare genom fastighetsförvärv i ett område där plan är tänkt att genomföras med fastighetssamverkan.
12. Se förslag till lag om exploateringssamverkan 19 § samt ovan avsnitt 6.1:2:7, 6.1:3:4, 6.2:2:2 samt 6.2:2:7.
13. Se den normativa försöksmodellen 11 kap 12, 13 §§. Se även ovan avsnitt 5.3:5.
14. Se ovan avsnitt 6.1:2:4 samt 6.1:3:5.
15. Se ovan avsnitt 5.3:2, 5.3:3 samt den normativa försöksmodellen 11:4 §.
16. Se ovan avsnitt 6.2:1:4.
17. Se ovan avsnitt 5.3:2.
18. Se ovan avsnitt 5.3:4.
19. Jfr angående propositionen avsnitten 6.1:2:7, 6.1:3:6 samt 6.2:2:4 ovan.
20. Se ovan avsnitt 5.3:4.
21. Se försöksmodellen i normativ form 11:5 § samt avsnittet 5.3:6 ovan.
22. Se prop sid 22 och 49.
23. Se ovan avsnitt 6.2:1:3.
24. Se ovan exempelvis avsnitten 5.3:7 och 5.4:4. Se även försöksmodellen i normativ form 11:7 §.
25. Se nedan avsnitt 6.3:5.
26. Se ovan avsnitt 6.3:1.
27. Se prop förslag till lag om exploateringssamverkan 11 och 23 §§ och avsnitt 6.1:2:6 ovan.
28. Se ovan avsnitt 5.4:5 samt 11:7 § i den normativa försöksmodellen.
29. Angående propositionen se avsnitt 6.2:2:2 ovan. Se vidare den normativa försöksmodellen 11 kap 9 § jämförd med 7 §.
30. Se försöksmodellen i normativ form 11 kap 6 och 7 §§ samt avsnitt 5.4:3 ovan. Angående propositionen se ovan avsnitt 6.2:2:4.

31. Se ovan avsnitt 6.1:2:6 och 6.1:3:7.
- 31.a Jfr angående tomträtten SOU 1980:49 särskilt sid 89 samt Westerlind sidorna 37, 179, 364 ff och sid 480 ff. Se även a a not 115 på sid 58. Rörande exploateringsavtal se exempelvis Sandblad/BFR-rapport R 72:1978 där på sid 12 ff redogörs för vad som normalt regleras i nämnda avtal.
32. Se ovan avsnitt 6.3:4. För en ytterligare beskrivning av propositionens finansieringsmetoder, se avsnitt 6.2:2:5 med där gjorda hänvisningar.
33. Se ovan avsnitt 6.3:4 och där i not 24 gjorda hänvisningar.
34. Se den normativa försöksmodellen 11:10 § samt avsnitt 5.4:8 ovan.
35. Se ovan avsnitt 6.1:3:9 samt kommentarerna i avsnitt 6.2.
36. Jfr not 8 i avsnitt 6.1:2:1.
37. Jfr exempelvis Lag 5 juni 1970 om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (nr 244) 9, 10 §§, Lag 25 nov 1976 om allmänna fjärrvärmeanläggningar (nr 838) 9 § samt Byggnadslagen 56 och 67 §§.
38. Se försöksmodell i normativ form 9:16 § samt 11:3 §.
39. Jfr VA-lagen 26 § och lagen om fjärrvärmeanläggningar 25 §. Av intresse är också avsnitten 2.5:1 och 2.2:2.
40. Se ovan avsnitt 5.3:4 in fine samt avsnitt 5.4:5 och 5.4:7.
41. Se den normativa försöksmodellen 11:7 § 3 st.
42. Se ovan avsnitt 6.2:2:3.
43. Se ovan avsnitt 5.4:6 samt 11:11 § i den normativa försöksmodellen.
44. Jfr avsnitt 5.3:4 resp avsnitt 6.1:2:7 och 6.1:3:4.
45. Se den normativa försöksmodellen 11:8 §.
46. Se den normativa försöksmodellen 11:12 §.
47. Se den normativa försöksmodellen 11:13 §.

Avsnitt 6.4, Försöksverksamhet

1. Se ovan avsnitt 6.1:3:6 in fine samt not 62 i avsnitt 6.2:2:2 resp avsnitten 5.3:6 till 5.3:8. Jfr även 11 kap 4, 5 och 7 §§ i den normativa försöksmodellen.
2. Se ovan avsnitt 6.3:1 och hänvisningarna i not 1 ibid.
3. Ett exempel på problem som kan uppkomma är att ett exploateringsavtal, mellan en markexploatör och en kommun, inte kan åberopas av kommunen gentemot en ny ägare om exploatören sålt marken vidare. Markexploatören kan dock vid försäljningen göra köpets fullbordan eller bestånd beroende av att köparen uppfyller avtalet. Detta villkor gäller emellertid endast under 2 år (JB 4:4 §).
4. Av lag om exploateringssamverkan 7 §, behandlad i prop på bl a sid 68, framgår att det är själva fastigheten som del av en exploateringssamfällighet som svarar för samfällighetens åtaganden. Om detta se även ovan avsnitt 6.1:2:6. I försöksmodellen skall utbyggnadsavtal, enligt lagförslag 11:7 § 4 st, gälla mot ny ägare.
5. Se ovan avsnitt 6.1:3:6 samt prop sid 24.
6. Se exempelvis avsnitt 6.1:3:3 samt 6.2:1:3 ovan.

7. Se ovan exempelvis avsnitt 5.3:1.
8. Se angående utbyggnadsavtal bl a avsnitt 5.3:7 ovan.
9. Se anläggningslagen 14 dec 1973 1 §.
10. Se ovan avsnitt 6.1:3:2.
11. Se ovan avsnitt 5.3:1 samt den normativa försöksmodellen 9:16 §.
12. Se exempelvis ovan avsnitt 6.1:3:3 samt 6.2:1:2.
13. Se ovan avsnitt 6.2:1:2.
14. Se ovan avsnitt 6.2:1:2 samt 6.2:1:3.
15. Se lagförslaget 19 § samt prop sid 43.
16. Se ovan avsnitt 6.1:3:3, 6.2:1:2 samt 6.2:1:3.
17. Se ovan avsnitt 6.1:3:9 samt 6.2:1:1.
18. Se ovan avsnitt 6.2:1:1 samt not 2.
- 18.a På VIAKs industridag den 2 dec 1982 höll Joen Sachs, professor, Chalmers Tekniska Högskola, ett föredrag som verkar bekräfta behovet av exploaterings-samverkan som genomförandemetod vid industribebyggelse.
19. Se ovan avsnitt 6.4:1 samt hänvisningarna i not 1 ibidem.
20. Se ovan avsnitt 6.1:3:6 in fine.
21. Se ovan bl a avsnitt 6.2:1:4.
22. Se Hellsten – Karlsson m fl: Byggforskningsrådets rapport R 138:1982 "Expropriationslagens roll i planeringsprocessen" sid 16 ff.
23. Se ovan bl a avsnitten 5.3:7 och 6.4:1 in fine.
24. Se ovan avsnitt 6.2:2:2 in fine.
25. Se ovan avsnitt 6.2:2:2.
26. Att samfällighetsbildning är nödvändig för inlösen framgår av propositionens 19 §. "Om exploateringssamfälligheten begär det, får . . .".
27. Se ovan avsnitt 5.3:5 samt 6.3:2.
28. Se ovan avsnitt 6.4:2:6.
29. Se ovan avsnitt 6.2:2:5.
30. Se ovan avsnitt 6.2:1:3 samt 6.3:4.
31. Se ovan avsnitt 6.3:4.
32. Se not 31.a ovan avsnitt 6.3:4.
33. Se diskussionen ovan avsnitt 5.3:6 samt den normativa försöksmodellen 11:5 § 2 st.
34. Se Stig Brinks utredning SOU 1982:40 om ägarlägenheter.

Avsnitt 6.5, Några avslutande iakttagelser

1. Se ovan avsnitt 2.2:1.
2. Se ovan avsnitt 2.2:2 samt Bexelius m fl sid 10.

3. Se ovan avsnitt 2.2:3 och 2.4:2:1. Forssman sid 37 ff och sid 52 ff särskilt sid 54. Se även Grefberg sid 38 ff och sid 54 ff, framför allt den där behandlade 6 a §, samt Grefbergs redogörelse för 3 kap och 7 kap 3 § FBL ibidem. Av visst rätthistoriskt intresse är också professor Hadar Berglunds anteckningar vid 7 kap Jordabalken och 24 kap Byggningsbalken (Minnesskrift ägnad 1734 års lag II sid 313 ff).
4. Se ovan avsnitt 2.4:5.
5. Se ovan avsnitt 2.4:5 in fine.
6. Se ovan avsnitt 2.4:4.
7. Se ovan avsnitt 2.4:3.
8. Se ovan avsnitt 2.6:2 in fine samt 2.6:3 samt 2.6:4.
- 8.a Se ovan avsnitt 2.4:2, 2.4:5, 3.1:1 och 3.1:4.
9. Se ovan speciellt avsnitt 2.1:1, 2.1:2 och 2.1:3:1.
10. Se ovan exempelvis avsnitt 2.4:2:1.
11. Se ovan avsnitt 2.1:3:1, 2.3:3 och 2:3:4.
12. Se bl a avsnitt 5.3:2.
- 12.a Jfr Garners – i not 26 avsnitt 2.4 – tidigare berörda uppfattning, att med planen kongruenta ägandeförhållanden är utslagsgivande för det praktiska plangenomförandet. Rättslig transformation i form av exploateringssamverkan samordnar ägandeförhållanden med en ny plan, dvs fullgör samma funktion som metoden offentlig markförsörjning.
- 12.b Att bebyggelse blir planstridig genom planläggning, som inte kunnat genomföras, är problem som inte skulle behöva uppkomma, om fastighetsamverkan ingår som rättsverkan av detaljplanebeslut. Planerna kommer då att förverkligas automatiskt med bl a fastighetsbildande verkan.
Däremot kvarstår övergångsproblem, som uppstått just till följd av ogenomförd planläggning. En metod att lösa detta kunde då vara att återgå till ursprungliga förhållanden – dvs ”pågående fastighetsanvändning” i bemärkelsen äldre plan som reglerat befintlig bebyggelse – jfr NBDs informationsbrev nr 4/74 sid 6 ff. En sådan ”preskriptionsregel” övergångsvis finns det fog för då det gäller byggnadsrätt, som förblivit outnyttjad lång tid, t ex 20 år eller 30 år. Återgång till befintligt bebyggelseutnyttjande utan byggnadsförbud/planstridighet ligger då troligen i sakägarnas intresse.
Men också en sådan övergångsregel måste utformas med försiktighet. Undantagsvis kan t ex enstaka tomter ligga outnyttjade – t ex som följd av provisoriska byggnadsförbud. En ”återgång” måste då ta hänsyn till att sakägarna undantagsvis saknar någon pågående bebyggelseanvändning. I sådana fall kan lösningen ligga i att tillgodoräkna sakägare genomsnittligt bebyggelseutnyttjande i kvarteret eller byggnadsrätt i upphävd äldre plan eller dylikt.
13. Jfr Bygglagutredningen SOU 1974:21 sid 149 ff.
14. Jfr ovan avsnitt 3.1:2 och följande avsnitt.
15. Se ovan avsnitt 4.1:1, 2.6:4 samt 2.4:5.
16. Se ovan avsnitt 2.6:5 in fine samt 5.1.
17. Jfr Stadsförnyelsekommitténs delbetänkande SOU 1981:99 bl a sid 163 ff samt författningsförslaget BS 48 a § 1 pkt.
18. Jfr ovan avsnitt 6.5:1 och 2.4:5 in fine.

19. Hvidfeldt redogör i "Plan" för vissa problem med s k spontan förtätning i Danmarks småhusområden. Han menar att planerad förtätning är att föredra (sid 38 ff).

Avsnitt 6.6, Utvecklingsmöjligheter

1. Se Bygglagutredningen SOU 1974:21 sid 3.
2. Se Judgement Case of Sporrang and Lönnroth 1/1980/40/58-59 samt 4 § svar på interpellation 1982/83:11 om regeringsåtgärder med anledning av viss dom i Europadomstolen (protokoll nr 20, fredagen den 29 oktober 1982 sid 6 ff.). Förbudsproblematiken var också en central punkt i Bygglagutredningens direktiv.
3. Se bl a avsnitt 5.3:1 ovan.
4. Se ovan avsnitt 6.2:1:3.
5. Se ovan kommentarer till propositionen i kapitel 6.2.
6. Se prop 1982/83:50 Bil 5 sid 1 och det följande. Jfr även budgetpropositionen 1982/83:100 Bil 13 bl a sid 13 samt Dir 1982:94 angående översyn av bostadspolitik. Där synes emellertid målet att öka sysselsättningen inom bostadsbyggnadssektorn tonas ner och större hänsyn tas till det statsfinansiella läget (Dir 1982:94 sid 6) samt hushållens reella behov och efterfrågan (Ibidem bl a sid 7, 11 och 17 ff).
7. Regeringens beslut den 21 oktober 1982 att återkalla prop 1981/82:221 om s k exploateringssamverkan framkallade en debatt. Men civilutskottets betänkande 1982/83:6 där utskottsmajoriteten ansluter sig till regeringens beslut att återkalla propositionen om exploateringssamverkan bifölls med 170 röster mot 144 för en reservation i betänkandet. (Se protokoll nr 43, onsdagen den 8 december 1982, 17 §. Exploateringssamverkan m m.) Majoriteten synes närmast vilja avvakta ytterligare beredning utan att ta ställning i sak.
8. Se ovan avsnitt 1.1.
9. Jfr Umlegung, Zusammenlegung i tysk rätt, den danska lagen om sanering, det danska Forslag til lov om byfornyelse og boligforbedring och framför allt norska lagen angående planläggning i strandområden och fjellområden samt även IFHP-rapporten. Dessa institut och lagar är redogjorda för i avsnitt 6.1 noterna 21 och 27, avsnitt 6.2 not 15 samt i avsnitt 2.6 not 69.a.
10. Se ovan avsnitt 6.1.
11. Se särskilt Ju 1979:11 men jfr även betänkande av PBL-utredningen SOU 1979:65 samt promemorian Uppföljande översyn av fastighetsbildningslagstiftningen, Ds Ju 1977:12.

Litteraturförteckning

- Almgren:** Planskadeproblemet, i svensk rätt i omvandling, Studier tillägnade Eek-Ljungman-Schmidt, Sthlm 1976 *cit:* Almgren
- Almquist:** Den svenska fastighetsrättens historia, Sthlm 1946 *cit:* Almquist
- Alrutz, O R:** Prejudikat i frågan huruvida vattenområde skall anses samfällt eller ej. Svenska vattenkraftföreningens publ 45, 1914:3 *cit:* Alrutz/Prejudikat
- Alrutz, J O:** Vattenrätt, i Norstedts juridiska handbok, Sthlm 1975 *cit:* Alrutz
- Berg-Sederblad:** Hyresrätt, 1978 *cit:* Berg-Sederblad
- Berglund:** Kommentarer till 7 kap Jordabalken och 24 kap. Byggningsbalken ur Minnesskrift ägnad 1734 års lag. *cit:* Berglund
- Bexelius-Nordenstam-Körlof:** Byggnadslagstiftningen, 1975 *cit:* Bexelius m fl
- Bostadsstyrelsen:** Kommunal markpolitik, 1980 *cit:* Kommunal markpolitik
- Bouvin-Hedman:** VA-lagstiftning, 1972 *cit:* Bouvin-Hedman
- Bouvin-Hedman-Stark:** Expropriationslagen, 1975 *cit:* Bouvin m fl
- Brunfelter:** Reservation i betänkande av Uppsala tomträttskommitté, 1970 *cit:* Brunfelter/Tomträtt I
- Brunfelter:** Ett effektivt exploateringsystem, 1971 *cit:* Brunfelter/Exploateringsystem
- Brunfelter:** Makt och mark, 1973 *cit:* Brunfelter/Makt och mark
- Brunfelter:** Måste planering blir planhushållning, 1974 *cit:* Brunfelter/Planering-planhushållning
- Brunfelter:** Bostadspolitikens ofria konsument, 1979 *cit:* Brunfelter/Bostadspolitikens ofria konsument
- Brunfelter:** Rättvis- och fördelningsproblem inom byggnadslagstiftningen, i PLAN 6:1979 sid 440 ff *cit:* Brunfelter/Plan
- Brunfelter:** Sakkunigyttrande i SOU 1980:49 Tomträtt sid 195 ff. *cit:* Brunfelter/Tomträtt II
- Brunfelter-Johansson:** Radikal markpolitik, 1966 *cit:* Brunfelter/Radikal markpolitik
- Brunfelter-Svegfors:** Grundlag och egendomsskydd, 1976 *cit:* Brunfelter-Svegfors
- Brunfelter-Ekegren:** Nya vägar i samhällsplaneringen, 1979 *cit:* Brunfelter-Ekegren
- Brunfelter-Johannesson:** Bostadspolitiken i Sverige, 1980, Expertrapport inför SAF-kongressen 1980 *cit:* Brunfelter-Johannesson
- Campanello m fl:** Urban land policy, 1981, Rapport till IFHP-kongressen i Liège den 26-30 sept 1981 *cit:* Campanello m fl
- Cervin:** Mark- och miljö rätt, 1975 *cit:* Cervin
- Ekeberg:** Ett och annat om det svenska vattenregalet, 1914 *cit:* Ekeberg
- Ekelöf:** Rättegång, Första häftet, Femte uppl 1977 *cit:* Ekelöf
- Fahlbeck-Jägerskiöld-Sundberg:** Medborgarrätt, 1946 *cit:* Fahlbeck m fl
- Forssman:** Stadsplanelagen, 1946 *cit:* Forssman
- Garner:** Practical Planning Law, 1981 *cit:* Garner
- Gärde:** PM vid föredragningen inför Konungens lagråd ang vattenlag, 1918 *cit:* Gärde/Föredragnings-PM
- Hansson:** Mark- konkurrensvillkor i bostadsbyggandet - En konsekvensanalys. Bostadspolitiska institutets skriftserie, rapporter och utredningar RU 1:1981 *cit:* Hansson
- Hellsten-Hällén-Magnusson:** Expropriationslagens roll i planeringsprocessen - tidsaspekten, BFR-rapport R 122:1980 *cit:* Hellsten m fl
- Hellsten-Hällén-Karlsson-Magnusson:** Expropriationslagens roll planeringsprocessen - kostnadsaspekten, BFR-rapport R 132:1982 *cit:* Hellsten, Karlsson m fl
- Hernmarck:** Löseskilling vid expropriation för tätbebyggelse, Sthlm 1964 *cit:* Hernmarck

- Hvidfeldt:** Småhusområdets förnyelse. "Plan" nr 1 feb 1983 *cit:* Hvidfeldt
- Informationsbrev från Näringslivets Byggnadsdelegation** *cit:* NBDs informationsbrev nr
- Johansson-Böös:** Förtätning av stadens ytterområden, BFR-rapport T 36:1981 *cit:* Johansson-Böös
- af Klintberg:** Om byggande i vatten enligt 2, 3, och 5 kap vattenlagen. Lagtext med kommentarer m m, 1955 *cit:* Klintberg
- Knutsson-Lindqvist:** Bostadsrättslagen, 1972 *cit:* Knutsson-Lindqvist
- Källenius-Breitholtz:** Reservation ur Sanering I, SOU 1971:64 sid 240 ff *cit:* Källenius-Breitholtz
- Landahl-Nordström:** Fastighetsbildningslagen, 1973 *cit:* Landahl-Nordström
- Lantmäteriverket:** Plangenomförande – lagstiftning, meddelande 1976:5 *cit:* LMV/Plangenomförande
- Lindberg:** Om begreppet pågående markanvändning, i Svensk lantmäteritidskrift, 1975 sid 124 ff *cit:* Lindberg/SvLT
- Lindberg:** Om upphävande av detaljplan, i Förvaltningsrättslig tidskrift, 1976 sid 256 ff *cit:* Lindberg/FT
- Lindskog:** Fastighetsbildning, 1975 *cit:* Lindskog
- Ljungman:** Om skada och olägenhet från grannfastighet, 1943 *cit:* Ljungman
- Ljungman-Stjernquist:** Den rättsliga kontrollen över mark och vatten, del I och II, 1964 *cit:* Ljungman-Stjernquist I resp II
- Minnesskrift ägnad 1734 års lag I–III, 1934**
- Marko:** Förtätning av stadens ytterområden – omvandling och förnyelse, rapport från ett seminarium på Hässelby slott i november 1981, BFR-rapport R 117, 1982 *cit:* Marko
- Nilsson:** Svensk Lantmäteritidskrift, 1915 *cit:* Nilsson
- Nilsson-Toftered-Andersson:** Deklarationshandboken, 1981 *cit:* Deklarationshandboken
- Nuder:** Byggnadsrättens fördelning, BFR-rapport R 11:1971 *cit:* Nuder
- Prawitz:** Tomter och stadsågor, Sthlm 1954 *cit:* Prawitz
- Rittri:** Bostadslägenheters bruksvärdehyror, SvJT 1972 sid 161–191 *cit:* Rittri
- Sachs:** Anförande på VIAKs industridag 1982.12.02, utgivet i kompendium. *Cit:* Sachs
- Sandblad:** Exploateringsavtal – styr- och genomförandemedel i förnyelse- och råmarksområden, BFR-rapport R 72:1978 *cit:* Sandblad
- Statens Pris- ochKartellnämnd (SPK):** Samordning inom byggområdet, 1967.
- Sundin:** Exploateringskostnaderna i samband med värdering vid expropriation för tätbebyggelse, i Expropriationsteknik, 1968 *cit:* Sundin
- Svenska Byggnadsentreprenörföreningen:** Riktlinjer totalentreprenad *cit:* Totalentreprenad
- Svenska kommunförbundet:** Exploateringsavtal för byggnadsplaneområde med fritidsbebyggelse, 1972 Exploateringsavtal för byggnadsplaneområde med permanent bebyggelse, 1972 Exploateringsavtal för stadsplaneområden, 1972 *cit:* Svenska kommunförbundets normalförslag till exploateringsavtal
- Svensson:** Analys av markprisernas utveckling på bostadsmark i västkustregionen, 1974 *cit:* Svensson
- Svensson, R:** Tomträtten i Sverige – utveckling, effekter, problem och lösningar, BFR-rapport R 76:1982 *cit:* R Svensson
- Tobé:** Kommunal planering, 1981 *cit:* Tobé
- Viklund:** Om ersättning enligt vattenlagen. Lagtext med kommentarer och rättsfall 1964 *cit:* Viklund
- Werin:** Expropriation – En studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper, SvJT 1978 sid 81 ff *cit:* Werin
- Wernstedt:** Fastighetsrättens historia, 1973 *cit:* Wernstedt
- Westerlind:** Studier över tomträttsinstitutet I, Rådighetsinskränkande kontraktsföreskrifter, 1965 *cit:* Westerlind
- Åström:** Efter strand eller efter byalag, 1915 *cit:* Åström
- Österberg:** Samfälligheter. Handbok för samfällighetsföreningar, 197 *cit:* Österberg

Betänkanden

NLB 1877 (1878) Nya lagberedningens förslag till förordning ang. torrläggning av jord, avg 20 dec 1877 (1878).

NLB 1879 Nya lagberedningens förslag till vattenrättsförordning med flera därmed sammanhängande författningar, avg 31 maj 1879.

Betänkande d 24 aug 1885, med förslag till lag angående stadsplan och tomtindelning m m.

Betänkande d 19 mars 1904, med förslag till lag angående stadsplan och tomtindelning.

Betänkande med förslag angående allmänna grunder för en kommunal jordvärdestegringskatt, Sthlm 1909, av 1909 års värdestegringskattkommitterade.

Betänkande d 29 mars 1912, med förslag till förordning angående kommunal värdestegringskatt å fastighet ävensom till ändrad lydelse av vissa paragrafer i kommunalförfattningarna, av 1910 års värdestegringskattkommitterade.

Betänkande d 26 okt 1918, av skifteslagsstiftningskommissionen.

Betänkande d 15 dec 1920, av 1916 års stadsplanekommitté.

Betänkande d 27 feb 1928, av 1925 års stadsplanelagsstiftningssakkunniga.

Betänkande av stadsplaneutredningen d 16 apr 1942, d 17 juni 1943 samt d 22 maj 1945.

- SOU 1943:39 1940 års Norrlandsutredning angående Norrlands Näringsliv
- SOU 1948:4 Markutredningen I
Betänkande med förslag till vissa ändringar i expropriationslagstiftningen
- SOU 1952:25 Zonexpropriationsutredningen
Betänkande med förslag till vissa ändringar i byggnadslagstiftningen
- SOU 1952:28 Lagberedningens förslag till ny lagstiftning om tomträtt m m.
- SOU 1957:43 Markvärdeutredningen
Indragning av oförtjänt jordvärdestegring
- SOU 1963:68 1954 års fastighetsbildningskommitté
Fastighetsbildning
- SOU 1964:42 Markpolitiska utredningen
Kommunal markpolitik
- SOU 1966:23–24 1963 års markvärdekommitté
Markfrågan
- SOU 1969:50 Expropriationsutredningen 3.
Expropriationsändamål och expropriationsersättning m m.

- SOU 1971:64–65 Saneringsutredningen
Sanering
- SOU 1972:40 Byggnadskonkurrensutredningen
Konkurrens i bostadsbyggandet
- SOU 1974:21 Bygglagutredningen
Markanvändning och byggande
Principer för lagstiftning
- SOU 1977:12 1969 års vägutredning
Kommunal och enskild väghållning
- SOU 1977:27 Vattenlagsutredningen
Revision av vattenlagen
- SOU 1977:65 Gatukostnadsutredningen
Kommunernas gatuhållning
- SOU 1979:65–66 PBL-utredningen
Ny Plan- och Bygglag
- SOU 1980:49 Tomträttskommittén
Tomträtt
- SOU 1981:99 Stadsförnyelsekommittén
Stadsförnyelse och bostadsförbättring
- SOU 1981:100 Stadsförnyelse
Kontinuitet, gemenskap, inflytande
- SOU 1982:40 Ägarlägenhetsutredningen
Ägarlägenheter

Riksdagstryck, rättsfall m m

- NJA II 1907 artikel 5
 NJA II 1918 artikel 3
 NJA II 1922 artikel 2
 NJA II 1926 artikel 3
 NJA II 1931 artikel 4
 NJA II 1950 artikel 2
 NJA II 1953 artikel 11
 NJA II 1966 artikel 5
 Proposition 1949:184
 Proposition 1953:218
 Proposition 1967:90
 Proposition 1967:100
 Proposition 1968:91
 Proposition 1969:28
 Proposition 1969:128
 Proposition 1970:20
 Proposition 1970:145
 Proposition 1971:106

Proposition 1971:122
Proposition 1972:111
Proposition 1973:160
Proposition 1974:150
Proposition 1980/81:165
Proposition 1981/82:221
Proposition 1982/83:50
Proposition 1982/83:100

Protokoll, riksdagen nr 20, fre 29 okt 1982
Protokoll, riksdagen nr 43, ons 8 dec 1982

Dir 1982:94

Rskr 1964:371

3LU 1964:41

JOs ämbetsberättelse 1967:3

JOs ämbetsberättelse 1962

JO beslut 1982-02-25 Dnr 2246-1979

— 1880-1980

— 2049-1980

DsJu 1977:12

Ju 1979:11

Rättsfall:

NJA 1958:37

NJA 1965:34

NJA 1980:1

RÅ 1968 ref 8

Europadomstolens dom – Judgment Case of Sporrong
and Lönnroth 1/1980/40/58-59

Förkortningar

AL	Anläggningslag d 14 dec 1973 (1973:1149)
BB	Byggningabalken 1734 års lag
BFF	Bostadsfinansieringsförordningen (1974:946)
BFR	Byggnadsforskningsrådet
BL	Byggnadslag d 30 juni 1947 (1947:385)
BLP	Förordningen (1978:384) om beräkning av låneunderlag och pantvärde
BLU	Bygglagutredningen
BRL	Bostadsrättslag d 14 maj 1971 (1971:479)
BS	Byggnadsstadga d 30 dec 1959 (1959:612) omtr (1972:770)
CU	Civilutskottet
DL	Lag om dikning och annan afledning af vatten d 20.6.1879
Dir	Direktiv
Ds	Departementsserien
EvL	Lag om enskilda vägar d 3 sept 1939 (1939:608)
ExL	Lag om expropriation d 12 maj 1917 (1917:189) Expropriationslag d 19 dec 1972 (1972:719)
FBL	Fastighetsbildningslag d 17 dec 1970 (1979:988)
FBLS	Lag om fastighetsbildning i stad d 12 maj 1917 (1917:269)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
FVL	Lag d 25 nov 1976 om allmänna fjärrvärmeanläggningar (1976:838)
FÖL	Förköpslag d 8 dec 1967 (1967:868)
IFHP	International Federation for Housing and Planning
JB	Jordabalk d 17 dec 1970 (1970:1209)
JDL	Lag om delning av jord å landet d 18 juni 1926 (1926:326)
JO	Justitieombudsmannen
Ju	Justitiedepartementet
KB	Kunglig befallningshavande
KF	Kunglig förordning
LGA	Lag d 16 dec 1966 om vissa gemensamhetsanläggningar (1966:700)
ML	Miljöskyddslag d 29 maj 1969 (1969:387) omtr (1972:782)
MSK	Miljöskyddskungörelse d 29 maj 1969 (1969:388)
NJA	Nytt juridiskt arkiv avdelning I
NJA II	Nytt juridiskt arkiv avdelning II

NJL	Lag d 14 juni 1907 om nyttjanderätt till fast egendom (1907:36)
NBL	Nya lagberedningen
PBL	Plan- och bygglagutredningen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SPL	Lag angående stadsplan och tomtindelning d 31 aug 1907 (1907:67)
SPL 1931	Stadsplanelag d 29 maj (1931:142)
SvJT	Svensk Juristtidning
SvLT	Svensk Lantmäteritidskrift
VAL 55	Lag den 30 juni 1955 om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (1955:314)
VAL 70	Lag d 5 juni 1970 om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (1970:244) omtr (1976:842)
VL	Vattenlag d 28 juni 1918 (1918:523)

Sakregister

Då flera av nedannämnda uppslagsord står att finna på många ställen i rapporten har följande ordning begagnats: för ord som nämns i flertalet avsnitt som exempelvis *plangenomförande* hänvisas endast till vissa avsnitt, medan ord som behandlas företrädesvis i ett kapitel hänvisas till innehållsförteckningen – se t ex skiftesrätten, stadsplanerätten och vattenbyggnadsrätten.

Administrationskostnader: 6.4:2:2

Administrativ prövning: 5.2

Administrativ tomtindelning: 2.2:3, 2.4:2:1 (se även administrativa bestämmelser)

Administrativa beslut: 2.3:3

Administrativa bestämmelser: 2.2:1, 2.2:2, 2.5:1

Aktiebolag: 4.2:4

Aktualitetskrav: 2.4:4, 2.4:5, 2.6:2, 2.6:4, 5.2

Allmän platsmark 2.5:2, 3.2:3, 4.2:1, 5.2, 5.4:6, 6.2:2:3, 6.2:2:8, 6.3:7

Allmänt intresse: 2.3:5, 2.4:3, 6.1:2:3, 6.1:2:7, 6.2:1:2, 6.2:1:3

Andelstal: 2.1:2, 3.2:2, 3.2:3, 5.3:3, 5.4:4, 5.4:5, 5.4:8, 6.1:2:5, 6.1:2:6, 6.1:3:6, 6.2:1:4, 6.2:2:2–6.2:2:7, 6.3:1, 6.4:2:6 (se även ingångsvärde)

Andelstalsberäkning: 5.3:2, 6.1:2:4, 6.1:2:7, 6.1:3:3, 6.1:3:5, 6.1:3:8, 6.2:1:1, 6.2:2:6, 6.3:3, 6.4:2:4,

Andelstalsberäkning (särskild): 6.3:6

Anläggning:

- gemensamhets-: 2.5:2, 6.1:2:6, 6.2:2:9
- kostnader: 2.5:2, 5.4:2
- nya: 5.3:4, 5.3:5, 5.3:8, 5.4:6, 6.2:2:2
- samfällighet: 3.2:3, 5.3:5
- äldre: 5.3:4, 6.3:6

Annan skada/rörelseskada: 5.3:4, 6.1:2:7, 6.1:3:6, 6.2:2:4, 6.3:3

Anpassning: se uppskov

Anslutnings: avgifter: 5.4:2, 6.2:1:3, 6.2:2:2, 6.3:4, 6.3:6, 6.4:2:6, 6.5:4:4

- avtal: 6.4:1, 6.4:2:6, 6.4:2:9 (se även utbyggnadsavtal)
- tvång: 2.5:2

Ansökan: 6.1:3:2, 6.4:2:1

Användningsområde: 6.1:3:9, 6.2:1:1, 6.2:1:2, 6.2:1:4, 6.3:6

Areal: 6.1:2:4, 6.4:2:4

- fastighet/värde: 6.2:1:4, 6.3:3

Arrondering: 2.4:3, 2.4:4, 2.5:3:3, 2.6:5, 5.3:6, 5.3:8

Associationsbildning: 5.3:5, 5.3:6, 6.2:2:2, 6.4:2:7, 6.4:2:10

Avgäldsunderlag: 2.5:3:2, 5.4:2, 5.4:3

Avgäldsräkning: 6.2:2:3, 6.5:2

Avstyckningsplan: 2.4:3

Avtal: se exploateringsavtal och utbyggnadsavtal
Avtalsreglering: 6.4:1, 6.4:2:4, 6.4:2:8, 6.4:2:9
Avvecklingskostnader: 5.4:3 (se även evakuerings-/rivningskostnader)
Avvittring: 2.1:2
Avyttring/delavyttring: 6.2:2:7, 6.3:8

Bebyggelseändamål: 6.1:3:3, 6.1:3:6
Befintlig byggnad: 6.1:3:6 (skyddsregel se även byggnader)
Befogenhetsbortfall: 2.4:5, 6.5:3 (se även byggnadsrätt – temporär och genomförandetid)
Begränsade saktätter: 5.4:8, 6.2:2:9 (se även tomträtt)
Besittningsskydd: 6.2:2:9
Beskattning: 5.4:5, 6.2:1:3, 6.2:2:7
Beslutsordning: 6.1:3:8, 6.2:1:2, 6.2:1:3, 6.3:1, 6.3:4
Besparingsprincip: 2.4:1, 2.4:2:4, 2.4:4
Besvärordning: 6.1:3:8, 6.2:1:2, 6.2:2:1, 6.3:1
Boligfornyelse/boligförbedring: 6.1 not 27, 6.6 not 9
Bonitet: 5.2, 5.3:2, 5.3:3, 6.2:1:4
Bostads:

- byggnadsprogram (kommunalt), sektorsplanering: 2.6:1, 2.6:3:1, 2.6:3:2:5, 3.1:5, 4.1:2, 6.4:2:3, 6.5:4:1
- finansiering: (se lånregler/givning)
- försörjning: 6.2:2:1
- företag (kommunala): 2.6:3:2:8
- Garanti AB: 5.3:6
- investeringskostnad: 2.5:2
- politik (riktlinjer): 2.6:1, 2.6:3:2:2, 2.6:3:2:4, 2.6:3:2:8, 6.1:2:1
- rätt: 2.6:3:2:4, 5.3:6, 5.3:8, 5.4:8, 5.5, 6.3:3, 6.4:2:10

Bruksvärdesystemet: 2.6:3:2:5, 2.6:3:2:4
Byamål/mantal: 2.1:2
Byggkonkurrensutredningen: 2.6:1, 2.6:2, 2.6:3:2:7, 2.6:3:2:8
Bygglagutredningen: 2.4:2:3, 2.6:5, 3.1:3, 6.6:1
Bygglovgivning: 4.2:3
Byggnader: 6.1:2:4, 6.2:2:6
Byggnadsförbud: 1.1, 1.4, 2.2:1, 2.6:4, 2.6:5, 3.1:1, 3.1:2, 4.1:1, 4.1:2, 5.1, 5.3:7, 5.5, 6.2:2:8, 6.3:1, 6.5:1, 6.5:3

- dispensabla/provisoriska: 2.4:4, 2.4:5, 3.1:4, 3.1:5, 5.1, 6.2:2:1, 6.5:1, 6.5:4:4 (se även temporär byggnadsrätt och fastighetsanvändning)
- långvariga: 6.4:1, 6.6:1
- permanenta: 3.1:1, 3.1:4

Byggnadskreditiv: 5.4:8, 6.3:5, 6.4:2:8
Byggnadslov: 2.3:3, 3.1:3–3.1:5, 3.2:3, 4.1:1, 4.1:2

- vilande: 3.1:5

Byggnadsnämnd: 6.1:3:2, 6.1:3:8, 6.2:2:1, 6.4:2:2

Byggnadsrätt: 2.4:5, 2.6:4, 2.6:5, 3.1:2-3.1:4, 3.1:6:1, 3.2:3, 4.1:1, 4.2:1, 4.2:4, 5.1, 5.2, 5.3:2-5.3:4, 5.3:9, 5.4:1, 5.4:5, 5.5, 6.1:2:4, 6.1:2:5, 6.1:3:5, 6.1:3:6, 6.2:1:4, 6.2:2:3, 6.3:1

- permanent: 2.3:4, 2.3:5, 3.1:3, 4.1:2

- temporär/tidsbegränsad: 4.1:2, 6.5:3 (se även genomförandetid)

Båtnad: 2.1:3:2, 2.1:3:4, 2.3:2:1, 2.3:4, 2.3:5, 2.4:2:4, 2.4:2:5, 2.5:1, 2.5:2, 2.6:5, 4.2:4, 5.1, 5.3:3, 5.3:4, 5.3:5, 5.3:7, 5.4:1, 5.4:4, 5.4:5, 5.4:8, 6.1:2:6, 6.1:3:3, 6.1:3:6

Båtnadsavsägelse: 2.3:2:1, 2.3:4, 2.5:1, 2.6:5, 3.2:3, 5.1, 5.3:4, 5.3:5, 5.3:7, 6.1:2:7, 6.1:3:4, 6.2:2:8, 6.3:3, 6.3:8

Båtnadsbidrag: 2.5:1

Båtnadsvärdering: 3.2:2, 3.2:3

Cityplaner: 4.1:2

Debiteringslängd: 4.2:4

Defensiva vattenrätten: 2.3:1, 2.3:2:1

Deldom: 2.4:4

De lege ferenda: 6.6:1

Delexpropriation: 6.2:2:8 (se även expropriation)

Delägarförvaltning: 6.1:3:5, 6.2:1:3, 6.2:2:2

Detaljplan: 2.5:2, 3.1:3, 4.1:2, 4.2:1, 5.1, 5.2, 5.3:3, 5.3:7-5.3:9, 5.5, 6.1, 6.1:2:3, 6.1:2:6, 6.1:2:7, 6.1:3:2, 6.1:3:3, 6.1:3:6, 6.2:1:1-6.2:1:4, 6.2:2:2, 6.2:2:5, 6.3:1, 6.4:2:2, 6.4:2:3

Detaljplanebeslut: 4.2:2, 4.2:3, 5.3:1

Developering: 6.1:2:2, 6.3:1, 6.3:2, 6.3:8, 6.4:2:2

Dikningsrätten: 5.3:4 (se även dikningslag under Lagar:)

Dikningssamfällighet: 2.3:2:1

Dispens: 6.3:1, 6.5:1, 6.5:4:4

Dispensgivning: 2.4:5

Dispositiva regler: 1.2, 6.1:3:6, 6.2:2:5, 6.4:1, 6.4:2:4, 6.4:2:5 (se även tvingande regler)

Drifts- och underhållskostnader: 2.5:2

Ekonomisk förening: 4.2:4

Enskifte: 2.1:2

Enskilt initiativ: 2.4:3

Enskilt intresse: 6.1:2:2, 6.1:2:3, 6.2:1:2

Entreprenadkonkurrens: (se markvillkoret)

Ersättningskydd: 4.1:2

Europadomstolen: 6.6:1

Evakuerings-/rivningskostnader: 5.3:4, 5.4:3, 5.4:8, 6.2:1:4, 6.2:2:4, 6.2:2:9, 6.3:3, 6.3:4 (se även exploateringskostnader)

Exigibilitet: 6.1:2:5, 6.2:1:1, 6.2:1:3, 6.3:5, 6.4:2:2, 6.6:1

Ex lege: 2.1:3:2, 4.2:2, 5.2, 5.3:9, 6.3:1, 6.3:4, 6.4:1, 6.4:2:1

Ex officio: 4.1:2, 4.2:2, 5.2, 5.3:1, 5.5

Exploatering: 6.1, 6.1:2:3, 6.1:2:7, 6.1:3:6

Exploateringsavgifter: 3.2:2, 3.2:3 (se även exploateringskostnader och fastighetslikvider)

Exploateringsavtal: 1.1, 1.2, 1.4, 2.3:5, 2.4:3, 2.5:1, 2.5:2, 2.5:3:2, 2.5:3:3, 2.6:4, 3.1:6:2, 3.2:2, 3.2:3, 4.1:2, 4.2:2, 4.2:3, 4.2:4, 5.4:1, 5.4:2, 5.4:4–5.4:6, 6.1, 6.3:4, 6.4:2:9 (se även kollektivavtal och utbyggnadsavtal)

Exploateringsbar mark: 6.1:3:5

Exploateringsbeslut: 3.2:2, 3.2:3, 6.1:3:3, 6.1:3:5, 6.1:3:7, 6.1:3:8, 6.2:1:1–6.2:1:3, 6.3:1, 6.4:1, 6.4:2:2

- delbeslut: 6.1:3:3, 6.1:3:8, 6.3:1
- förnyad prövning: 6.1:3:3, 6.1:3:8, 6.2:1:2, 6.2:1:3, 6.4:2:2

Exploateringskostnader: 2.3:3, 2.4:2:5, 2.5:1, 2.5:2, 2.5:3:2, 2.6:2, 2.6:4, 2.6:5, 3.1:6:2, 3.2:3, 4.2:1, 4.2:3, 4.2:4, 5.3:2, 5.3:4, 5.3:7, 5.3:9, 5.4:1–5.4:4, 5.4:8, 6.1:2:6, 6.1:3:5, 6.2:1:1, 6.2:1:4, 6.2:2:2, 6.2:2:4–6.2:2:6, 6.3:3, 6.3:4, 6.3:7, 6.4:2:2, 6.4:2:4, 6.4:3:5 (se även evakuerings-/rivningskostnader)

Exploateringslagstiftning: 4.2:4

Exploateringsnetto: 3.2:3 (se fastighetstilldelning etc)

Exploateringssamfällighet: 3.2:3, 5.4:4, 6.1:2:1, 6.1:2:4, 6.1:2:6, 6.1:2:7, 6.1:3:5, 6.1:3:7, 6.2:1:3, 6.2:2:2, 6.2:2:5, 6.3:2, 6.4:2:1, 6.4:2:2, 6.4:2:6, 6.4:2:7

Exploateringssamverkan: 3.1:6:1, 3.2:1, 3.2:3, 4.2:2, 4.2:4, 5.2, 5.3:3–5.3:5, 5.3:7, 5.3:9, 5.4:3, 5.4:8, 6.1, 6.1:2:1–6.1:2:5, 6.1:3:1, 6.1:3:2, 6.1:3:6, 6.1:3:9, 6.2:1:1, 6.2:1:3, 6.2:1:4, 6.2:2:1, 6.2:2:4, 6.2:2:6, 6.3:1, 6.5:4:4

- utträde: 6.1:3:3
- villkor: 6.4:2:1 (se även opinionsvillkor, vetorätt, planmonopol)

Exploateringstal: 5.3:8, 5.4:5, 6.1:3:8, 6.5:4:4

Exploateringsutgifter (kommunens): 6.5:4:4

Exploateringsåtgärder: 6.1:2:6, 6.2:2:2 (se även fullgörelsens omfattning)

Exploatörsbestämmelser: 2.5:1, 2.5:2, 6.2:2:2

Expropriation/kommunala markförvärv: 2.2:3, 2.4:1, 2.4:4, 2.5:3:2, 2.5:3:3, 2.6:2, 2.6:4, 2.6:5, 3.1:5, 4.2:1, 4.2:2, 4.2:4, 5.1, 5.2, 5.3:3, 5.3:5, 5.4:6, 6.1:2:1, 6.1:2:7, 6.1:3:4, 6.1:3:5, 6.2:2:5, 6.5:1

- ersättning: 5.3:4, 6.1:2:7, 6.2:2:8, 6.3:3 (se även inlösen)
 - grunder: 6.1:3:1
 - process: 6.4:2:5
 - sakkunniga: 2.6:5
 - tillstånd: 1.1, 2.4:4, 2.4:5, 2.6:4, 2.6:5,, 3.1:5, 4.1:2, 6.4:2:5, 6.5:1, 6.6:1
 - värdering: 2.4:2:5, 6.2:1:4
 - zon: 1.1, 2.4:1, 2.4:2:5, 2.4:4, 2.5:1, 2.5:3:3, 2.6:4, 2.6:5, 5.1
- Extern värdereferens: 2.1:3:4, 2.3:4, 2.5:3:2, 2.5:3:4, 2.6:2, 2.6:4, 5.3:3, 5.3:4, 6.3:3 (se även marknadsvärde)

Fakultativ: 5.1, 5.2, 5.3:5, 6.1, 6.2:2:2, 6.3:2, 6.4:1, 6.4:2:4, 6.4:2:7

Fastighetens uppskattningsinnehåll: 5.2

Fastighets:

- användning (temporär): 2.4:5 (se även provisorisk byggnadsrätt)
- användning (ändrad): 5.3:4
- belåning: 5.4:8
- bildning: 2.2:3, 2.4:2:1, 5.3:7, 5.3:9, 5.4:6, 5.5, 6.1:3:6, 6.2:1:3, 6.2:2:2, 6.4:2:10, 6.5:2
- bildningsmyndighet: 5.3:1, 5.3:8, 5.3:9, 6.1, 6.1:2:5, 6.1:3:3, 6.1:3:5, 6.1:3:7, 6.1:3:8, 6.2:1:3, 6.2:2:9, 6.3:2
- domstol: 3.2:2, 6.1:3:8
- indelning: 2.2:3, 3.2:3, 4.1:1, 5.3:7, 6.1:3:3, 6.1:3:6, 6.2:1:1, 6.2:2:2, 6.2:2:9
- investering: 6.5:1
- krediter: 4.2:4, 5.4:8
- likvider: 6.1:2:5, 6.1:2:7, 6.1:3:5, 6.1:3:6, 6.1:3:8, 6.2:1:4, 6.2:2:4, 6.2:2:5, 6.2:2:7, 6.3:2, 6.4:2:5, 6.4:2:10
- plan: 3.1:6:1, 3.2:2, 3.2:3, 4.2:3
- reglering: 2.3:4, 2.4:5, 3.2:3, 4.1:2, 4.2:1-4.2:4, 5.1, 5.2, 5.3:1, 5.3:4-5.3:6, 5.3:8, 5.4:6, 5.4:8, 6.1, 6.1:2:4, 6.1:2:5, 6.1:2:7, 6.1:3:3, 6.1:3:5, 6.1:3:6, 6.2:1:1, 6.2:1:3, 6.2:1:4, 6.2:2:1-6.2:2:6, 6.3:2
- samverkan: 1.4, 2.1:1, 2.1:3:1, 2.1:3:2, 2.1:3:4, 2.6:5, 3.1:6:2, 3.2:1, 4.1:2, 4.2:1, 4.2:2, 4.2:4, 5.1, 5.2, 5.3:1-5.3:8, 5.4:1-5.4:6, 5.4:8, 5.5, 6.1:2:4, 6.1:2:6, 6.1:2:7, 6.1:3:3, 6.1:3:5, 6.1:3:9, 6.2:1:1, 6.2:1:3, 6.2:1:4, 6.3:1, 6.3:3, 6.5:2

Fastighetsteknisk "låsning": 2.6:4, 2.6:5

Fastighets:

- tillbehör: 6.2:2:4
- tilldelning: 4.2:2, 4.2:4, 5.3:1-5.3:9, 5.4:4, 5.4:5, 5.5, 6.1:2:5, 6.1:2:7, 6.1:3:6, 6.1:3:8, 6.2:1:1, 6.2:1:4, 6.2:2:2, 6.2:2:5, 6.3:3, 6.3:4, 6.4:2:4, 6.4:2:10, (villkor: 4.2:4, 6.4:2:6 se även utbyggnadsavtal)
- tillgångar: 6.1:2:4, 6.1:2:5, 6.2:1:1, 6.2:1:4, 6.2:2:4, 6.2:2:5, 6.3:3
- tillträde (förhandstillträde): 6.2:1:3
- värde: 3.2:3, 5.1, 5.3:6, 5.4:2, 6.1:3:5, 6.1:3:8, 6.2:1:4, 6.2:2:6, 6.3:3

Finansiering: 5.4:8, 6.1:3:7, 6.2:2:2, 6.2:2:5, 6.3:5, 6.4:2:8

- kollektiv: (se förmånsrätt)
- individuell: 6.4:2:9 (se även relaxation)

Fjärrvärme: 5.4:2 (se även fjärrvärmelag)
"Flodplaner": 2.3:5
Frimark: 6.2:1:1
Fritidsbebyggelse: 3.1:6:2, 5.3:5, 6.1, 6.1:3:9, 6.2:1:1, 6.4:2:3, 6.5:4:2
Frivilliga överenskommelser: Se dispositiva regler
Frivillig stadsutbyggnad (successiv): 2.2:2, 2.4:3
Fullgörelsens omfattning: 6.2:1:3, 6.3:4, 6.4:2:6, 6.4:2:9 (se även användningsområde)
Fysiska riksplaneringen: 1.1
Förberedande planläggning: 3.2:2
Fördelningsnyckel: 2.4:5
Föreningsförvaltning: 6.2:1:3, 6.2:2:2, 6.2:2:5 (se även samfällighetsförvaltning. Jfr delägarförvaltning)
Företagsskador: 5.3:4
Förhandling: 5.3:7
Förhandstillträde: 2.4:4 (se fastighetstillträde)
Förköpsrätt (kommunal): 2.4:4
Förmånsrätt: 2.5:2, 3.2:3, 5.4:8, 6.1:3:7, 6.2:1:3, 6.2:2:2, 6.2:2:5, 6.3:4, 6.4:2:8
Förrättning: 5.3:6, 5.4:6, 6.1, 6.1:2:1, 6.1:2:5, 6.1:2:6, 6.1:3:1, 6.1:3:5, 6.1:3:7, 6.4:1, 6.4:2:4, 6.4:2:5
Förrättningskostnader: 6.4:2:2 (se även exploateringskostnader)
Förtida betalning: 5.4:8, 6.3:4
Förväntningsvärde: 2.4:4, 2.6:2, 6.2:1:4
Garantibesättning: 2.5:1, 2.5:3:4
Garantitid: 4.1:1, 4.1:4 (se genomförandetid)
Gatufastighet: 6.2:2:3
Gatukostnadsbidrag: 2.5:1
Gatumarks- och gatubyggnadskostnad/ledningskostnad: 2.4:1, 2.4:2:4, 2.4:3, 2.5:1, 2.5:2, 2.6:5, 5.4:1, 5.4:2, 5.4:4, 5.4:5, 6.2:1:1, 6.2:2:2
Gatumarksexpropriation/gatumarksersättning: 2.2:2, 2.3:2:1, 2.4:1
Gemensam exploatering: 3.2:2, 3.2:3 (se exploateringssamverkan)
Gemensamhetsanläggning: (se anläggning)
Gemensamma kostnader: 2.5:1, 3.1:6:2 (se exploateringskostnader)
Gemensamt plangenomförande: 2.4:5 (se plangenomförande)
Generalplaneanläggningar: 2.3:5 (se anläggningar, jfr stadsplaneanläggningar)

Generalplanekostnader: 2.3:5 (se exploateringskostnader, jfr stadsplane-
kostnader)

Genomförandebeskrivning: 3.1:6:1

Genomförandetid/förfallotid: 1.4, 2.3:3, 2.4:5, 2.6:4, 3.1:2, 3.1:3, 3.1:6:1, 4.1:1,
4.1:2, 4.2:4, 5.1, 6.2:1:3, 6.5:3 (se även temporär byggrätt)

Glesbebyggelse: 2.4:3, 4.2:2, 6.2:1:1, 6.4:2:3

God man: 5.3:8

Gradering: 2.1:2, 2.1:3:3

• metod: 2.4:3, 5.3:2, 5.3:4, 5.4:5, 5.5, 6.3:3

• värde: 6.4:2:6 (se uppskattningsinnehåll och andelstal)

Grannelagsstörning/immission: 2.3:1

Grannelagsrätt: 2.4:2:4

Gravationer: 4.2:4, 5.4:8

Gruppbebyggelse: 6.4:2:3

Hyresfastighet: 6.2:2:9

Hyresgäst: 4.2:3, 5.3:4, 6.2:2:9

Hyresmarknad: 2.6:3:2:4

Immissioner: se grannelagsstörning

Indirekt vinstfördelning: 6.1:2:5, 6.1:3:6, 6.2:2:6

Individuell marköverföring: 3.2:3 (se inlösen)

Industriområden: 6.4:2:3

Inflytande (kommunalt): 6.1:2:1, 6.3:1

Ingångsvärde: 2.6:4, 5.3:1, 5.3:2, 5.3:4, 5.3:6, 6.2:1:4

Inhibition: 3.2:2, 4.2:3

Initiativrätt: 3.2:3, 6.1:3:2, 6.2:2:1, 6.4:2:2

Inlösen: 1.4, 2.2:2, 2.2:3, 2.4:1, 2.4:2:1, 2.4:2:5, 2.4:5, 2.6:4, 3.2:3, 4.2:4, 5.1,
5.2, 5.3:4–5.3:9, 5.5, 6.1:2:7, 6.1:3:3, 6.1:3:4, 6.1:3:8, 6.2:1:1–6.2:1:3, 6.2:2:1,
6.2:2:3, 6.2:2:5, 6.2:2:8, 6.2:2:9, 6.3:2, 6.3:8, 6.4:2:5, 6.4:2:7

Inlösenkostnader: 4.2:1, 5.3:4

Inteckning: 5.3:6, 5.4:8, 6.2:2:5, 6.3:4

Inteckningshavare: 5.3:6, 6.2:1:3, 6.2:1:4, 6.2:2:5 (se tredje mans intresse och
panthavare)

Intern värdereferens: 2.1:3:4, 2.3:4, 2.4:2:4, 2.6:2, 2.6:5, 5.3:2–5.3:4, 5.4:5,
6.2:1:4, 6.3:3, 6.5:2 (se även graderingsmetod)

Intresseavvägning: 2.4:3, 2.4:5, 2.5:2, 3.1:3, 5.1, 5.2, 5.4:2, 6.1:2:3, 6.1:3:3,
6.1:3:8, 6.2:1:1, 6.2:1:2, 6.3:1, 6.5:4:3, 6.5:4:4

Intresseöverviktsprincip: 2.3:2:1, 2.3:4

Investeringar: 5.3:7, 6.2:1:3

Investeringskostnader/behov: 1.1, 1.4, 2.5:1, 2.5:2, 5.4:2, 6.2:1:3

Investeringsstopp: 2.4:5 (se även byggförbud)

Inägojord: 2.2:1

Jordavsöndring: 2.2:1

Jorddelning: 2.1:1, 5.2

Jorddelningsreform: 2.1:2, 2.1:3:4

Kollektivavtal: 2.6:5, 3.2:3, 5.4:4, 6.1:2:6, 6.1:3:7, 6.2:1:3, 6.2:2:2, 6.3:4, 6.4:2:6, 6.4:2:8

Kommunal medverkan: 6.2:2:1, 6.3:1 (se även inflytande och planmonopol)

Kompensationsprincip: 2.3:2:1, 2.3:2:2, 2.3:3, 2.3:4, 2.3:5

Koncentration av bebyggelse: 5.3:5, 5.3:6

Koncentrationsprincipen: 2.4:3, 2.5:2

Koncessionsgivning: 2.6:4

Koncessionsprövning: 2.3:4

Konkurrensvillkoret: 2.6:3:2:1, 2.6:3:2:5, 2.6:3:2:7, 2.6:3:2:8, 3.2:1

Kostnadsbidrag: 1.2, 5.3:5

Kostnadskontroll/reglering: 2.6:3:2:4, 2.6:4, 3.1:6:2, 4.2:4, 5.4:2

Kostnadstäckning: 2.5:1

- full: 5.4:2

- partiell: 2.5:2

Kreditgivning/kreditinstitut: 5.3:7, 5.4:8, 6.2:2:5, 6.3:5, 6.4:2:8

Kunglig befallningshavande (KB): 2.3:2:1

Kungsådra: 2.3:2:2, 2.3:3

Laga kraft: 5.3:9, 6.1:2:5, 6.2:1:3, 6.3:4

Lagberedningen (nya): 2.3:1, 2.3:2:1

Lagrådet: 6.2:1:1, 6.2:1:4, 6.4:2:3

Lantmäteriservitut: 2.3:4

Likabehandling/kommunala likställighetsprincipen: 1.2, 1.4, 2.1:3:4, 2.3:2:1, 2.4:1, 2.4:2:1, 2.4:3, 2.4:4, 2.4:5, 2.5:1, 2.5:2, 2.6:2, 2.6:4, 2.6:5, 4.2:1, 4.2:2, 5.2, 5.3:1, 5.3:5, 5.3:7, 5.4:2, 5.4:4, 5.4:5, 6.1:2:4, 6.1:2:5, 6.2:1:1, 6.2:1:4, 6.3:1 (se även värdeutjämning)

Likställighetsprincip: 2.5:1 (se likabehandling)

Likvidavräkning: 2.1:2, 2.4:1, 4.2:3, 5.3:2, 5.3:9, 5.4:8, 6.2:1:4

Likvidvärdering: 5.3:4, 5.3:8, 5.5

Lokalhyresgäst: (se hyresgäst)

Lukrativa vattenrätten: 2.3:1, 2.3:2:1, 2.3:2:2

Låneregler/givning (statliga): 2.4:4, 2.5:1, 2.5:2, 2.6:1, 2.6:2, 2.6:3:1, 2.6:3:2:1, 2.6:3:2:4, 2.6:3:2:5, 3.1:6:2, 4.1:1, 5.2, 5.3:6, 5.4:3, 6.2:2:5, 6.4:2:8, 6.5:1

Lämplighetsprövning: 2.4:3

Majoritetsvitsord: 5.1 (se vitsord)

Markanvisningstävlingar: 2.6:3:2:7

Markanvändning:

- tillåten: 3.1:3, 3.1:5, 3.1:6:1, 4.1:1, 4.1:2

- pågående: 1.4, 2.4:2:2, 2.4:5, 2.6:2, 2.6:4, 2.6:5, 3.1:1–3.1:5, 3.1:6:1, 4.1:1, 4.1:2, 5.3:2, 5.3:4, 5.3:7, 6.1:3:5, 6.2:1:3 (se även pågående fastighetsanvändning)

- ändrad: 3.1:5 (se ändrad plan)

Markbeskaffenhets: (se bonitet)

Markexploatör: 6.4:2:6, 6.4:2:9

Markförordnande: 3.2:2, 3.2:3, 5.2, 5.3:7, 5.3:8

Markförvärv (kommunala): 6.1, 6.1:2:1, 6.2:2:1, 6.2:2:3, 6.4:2:1 (se även

expropriation, förköp)

Markförsörjning (kommunal/offentlig): 2.6:1, 2.6:2, 2.6:3:1, 2.6:4, 2.6:5, 3.1:6:1, 3.1:6:2, 3.2:1, 4.1:2, 4.2:1, 5.1, 5.2, 6.3:1, 6.4:2:2, 6.5:1, 6.5:4:1, 6.5:4:2

Markförsörjningsorgan: 2.4:4

Markmonopol: 2.5:2, 2.6:3:2:7, 3.1:6:2, 4.2:4, 6.5:1, 6.5:4:1

Marknadsvärde/pris: 2.1:3:4, 2.5:3:2, 3.2:3, 6.1:2:5, 6.1:2:7, 6.2:1:4, 6.2:2:6, 6.3:3 (se även extern värdereferens)

Markpolitik: 1.2, 1.3, 2.3:3, 2.4:1, 2.4:3, 2.4:4, 2.5:1, 2.6:1, 2.6:2, 2.6:3:2:3, 2.6:4, 3.1:1, 3.1:4, 3.1:6:2, 3.2:1, 4.2:2, 5.2, 6.1, 6.1:2:1, 6.1:3:1, 6.1:3:3, 6.2:2:1, 6.5:1, 6.6:2

Markreserv: 2.4:4

Marktaxeringsvärden: 2.5:3:4

Markvillkor: 1.1, 2.6:2, 2.6:3:1, 2.6:3:2:1, 2.6:3:2:3, 2.6:3:2:5, 2.6:3:2:7, 2.6:3:2:8, 2.6:4, 3.1:6:1, 3.1:6:2, 4.2:1, 5.4:2, 6.5:1

Markvärdestegring ("oförtjänt"): 2.5:1

Markvärdeutredningen: 2.5:1

Marköverföring:

- enskild: 3.2:3, 6.2:2:6, 6.2:2:7
- kommunal: 5.4:6, 6.1:2:5, 6.1:2:7

Marköversikt: 3.2:2

Miljonprogrammet: 2.4:4, 2.6:1

Miljörätten: 2.3:1, 2.3:4

Minoritetsanslutning: 5.1

Minoritetsgrupper: 5.3:5

Minoritetsintressen: 5.3:6

Nedsättning hos överexekutor: 4.2:4, 5.3:6, 5.4:8, 6.3:5

"Negativ" planering: 2.3:4

Nettokraft: 2.3:4, 5.3:5, 5.3:6

Nettonyttan/nettoresultat: 5.4:4, 5.4:8, 6.2:2:2, 6.2:2:5, 6.3:2

Nybyggnadsbegreppet: 2.4:2:2, 2.4:5

Nybyggnadsvärde: 2.6:4, 6.2:1:4, 6.2:2:6, 6.3:3, 6.4:2:4

Nyprövning: 2.3:4, 2.3:5

Obligationsrätt: 6.4:1

Offentliga anläggningar: 2.6:4

Offentligrättslig procedur: 6.4:1

Offentlig upphandling: (se konkurrensvillkoret)

Officialprövning: 5.1, 5.2

Ofria tomter: 2.2:1

Ombud: 6.4:2:1

Områdesavgränsning: 5.3:7, 5.3:8, 6.1:3:8, 6.2:1:4 (se även samverkansområde)

Områdesplan: 3.2:2, 6.4:2:1

Omvandlingskrav: 6.2:1:3, 6.4:2:2, 6.4:2:5, 6.5:1, 6.5:2, 6.5:4:4

Opinionsvillkor: 2.1:3:1, 3.2:2, 3.2:3, 5.1, 5.2, 5.3:8, 6.1:2:2, 6.1:3:1, 6.1:3:3, 6.2:1:1, 6.2:2:9, 6.3:1, 6.4:2:1

- undantag: 6.1:2:2

”Ortspris”: 2.4:4, 2.6:2, 2.6:4
Ortsvanlighetsprincipen: 2.3:4 (se toleransprincipen)
Oskadlighetsprincipen: 2.3:1, 2.3:2:1, 2.3:2:2, 2.3:3, 2.3:4, 2.3:5
Oäkta exploateringsavtal: 2.6:4, 3.1:6:2

Panthavare: 6.2:2:6 (se tredjemansintresse)

Planberedskap: 1.1, 3.1:6:1, 3.1:6:2, 4.2:2, 4.2:3, 6.2:2:1

Planbeslut: (se markförordnande, fastighetsplan etc)

Planbesvär: 3.2:2, 4.2:3, 5.1

Plan:

- byggnad: 6.1, 6.1:2:1, 6.1:2:4

Planenlighetskrav: 2.4:2:1, 2.4:2:2, 6.5:1, 6.5:3, 6.5:4:4 (se även byggnadsförbud)

Planeringssituationer: 6.4:2:3 (se användningsområde)

Planfastställelse: 2.4:5, 4.1:1, 5.3:7, 5.3:8

- villkorad: 2.4:5 (se även planvillkor)

Plan (flexibel): 5.3:8

Plangenomförande:

- partiellt: 4.1:2

- samlat: 2.6:2, 2.6:5, 4.1:2, 5.1, 5.3:2, 5.3:4–5.3:6, 6.5:1, 6.5:2, 6.6:1 (jfr även ”positiv” planering)

- successivt: 2.4:2:1, 2.4:5, 2.6:2, 2.6:5, 3.1:1, 6.5:1 (se även uppskovs-/anpassningssystem)

Plankostnad: 5.3:5, 5.4:3 (se även generalplanekostnad och stadsplanekostnad)

Planmonopol: 2.3:3, 2.4:3, 2.4:4, 2.5:2, 2.6:1, 2.6:4, 4.2:4, 5.3:7, 6.1:2:1, 6.1:3:1, 6.2:1:2, 6.4:2:1, 6.5:1

Planmyndighet: 5.3:1, 5.3:7, 5.3:8, 5.3:9, 5.5

Plan:

- ny/ändrad: 2.4:5, 2.5:3:1, 2.6:4, 2.6:5, 3.1:1, 3.1:3–3.1:5, 3.1:6:1, 4.1:1, 5.1, 5.3:4, 5.3:5, 5.4:3, 5.5, 6.1:3:2, 6.1:3:5, 6.1:3:6, 6.1:3:8, 6.1:3:9, 6.2:1:1, 6.2:1:2, 6.2:1:4, 6.2:2:6, 6.4:1, 6.5:4:2, 6.6:1

- – och bygglagutredningen: 1.1, 1.3, 2.4:2:2, 2.4:5, 2.5:2, 2.6:4, 2.6:5, 3.1:3–3.1:5, 3.1:6:1, 3.1:6:2, 3.2:3, 4.1:1, 4.1:2, 4.2:1–4.2:4, 5.1, 5.2, 5.3:2–5.3:9, 5.4:1, 5.4:3–5.4:5, 5.4:8, 5.5, 6.1, 6.1:3:9, 6.2:1:3, 6.2:1:4, 6.5:3

- oförändrad: 5.1 (se successiv stadsförnyelse)

- äldre/gammal: 1.4, 2.4:5, 5.1, 6.2:1:1, 6.2:1:4, 6.3:1, 6.5:1

- översiktlig: 6.1:2:7

Planpolitik: 6.1:3:1, 6.1:3:3

Planreglering (samlad): 2.4:5

Plansamfällighet: 5.3:5, 6.3:2, 6.3:8

Planskada/funktionell skada: 2.2:2, 2.3:4, 2.4:2:4, 2.4:5, 5.2, 5.3:4, 6.2:2:8

Planvillkor: 2.2:2, 6.4:2:2, 6.5:1

”Positiv” planering: 1.1, 1.4, 2.3:4, 2.4:2:3, 2.5:2, 2.5:3:3, 4.1:2, 4.2:4, 5.1, 5.3:7, 5.3:9, 5.5, 6.2:1:3, 6.3:4 (jfr samlat plangenomförande)

Presumptionsregel: 2.6:2, 2.6:4

Prisreglering/prisregleringsinstrument: 2.4:4, 2.6:2, 2.6:3:1, 2.6:3:2:2, 2.6:3:2:3, 2.6:3:2:4, 2.6:3:2:7, 2.6:4

Produktionskostnader: 5.3:6

Projektkostnadskontroll: 2.6:3:2:4, 2.6:3:2:5, 2.6:3:2:6
Projektredovisning: 4.2:4, 5.4:2, 5.4:4
Promulgation: 5.5
Pågående fastighetsanvändning: 2.6:2, 5.3:4, 6.5:1, 6.5:3
Pågående markanvändning: (se markanvändning)

Radhus: 5.3:6, 5.3:8
Realisationsvinstbeskattning: 2.5:1, 6.2:2:7 (se även beskattning)
Realvärde: 6.1:2:5, 6.2:1:4, 6.3:3
Regeringspolitik: 6.6:2
Relaxera: 2.2:3, 4.2:4, 5.4:8, 6.2:2:5, 6.3:5
Riksplanelagstiftning: 1.3, 2.3:3, 2.4:3
Rättsverkan: 6.2:1:3, 6.5:1, 6.6:1
Rättslig transformering: 6.5:2
Rådighets-/befogenhetsreglering: 2.1:3:1, 2.2:2, 2.3:4, 2.3:5, 2.4:1, 2.4:2:2, 2.4:3, 2.4:5, 2.5:2, 2.6:4, 2.6:5, 5.1, 5.3:7, 5.4:8
Råmark/nybebyggelse: 1.1, 1.4, 2.4:1, 2.4:2:2, 2.4:3, 2.4:4, 2.5:1, 2.5:2, 2.5:3:2, 2.5:3:3, 2.6:1, 2.6:3:2:1, 2.6:4, 2.6:5, 3.1:2, 3.2:3, 4.1:1, 4.1:2, 5.1, 5.3, 5.3:1, 6.1, 6.2:1:4, 6.2:2, 6.2:2:8, 6.5:1, 6.5:4:1

- expropriation: 2.4:4
- kostnad: 2.5:1, 2.6:2, 2.6:3:2:3
- värde: 3.2:3

Sakkunnigberedning: 2.4:3
Sakrätt: 6.1:2:6, 6.1:3:3, 6.2:1:3, 6.3:4, 6.4:1
Sakskada: 2.2:2
Sakägarinflytande: 4.2:3, 5.3:7, 5.3:8
Samfällid ägotillgång: 6.1:3:4, 6.2:2:2, 6.2:2:7, 6.3:2
Samfällighetsbildning: 5.3:5, 5.4:1, 6.2:2:7, 6.3:2, 6.4:2:7
Samfällighetsförening: 6.1:3:5, 6.1:3:7, 6.2:2:7

- upphörande: 6.1:3:7

Samfällighetsförvaltning: 3.2:3, 4.2:4, 5.3:5, 6.1, 6.2:2:2, 6.4:2:7
Samhällsintervention: 2.4:2:5, 2.4:4, 2.4:5
Samverkansområde: 5.4:2, 6.1:2:1, 6.1:2:3, 6.1:2:4, 6.1:2:7, 6.1:3:2, 6.1:3:3, 6.1:3:9, 6.2:1:1, 6.2:2:2, 6.2:2:3, 6.2:2:5, 6.3:6, 6.4:2:1 (se även områdesavgränsning)
Saneringsplan: 2.6:4
Saneringsselskab/saneringslav: 6.1 not 27, 6.6 not 9
Saneringsutredning: 1.1, 2.6:5
Självkostnadshyror: 2.6:3:2:4
Sjösänkning: 2.3:2:1
Skadereglering: 2.3:4
Skog: 2.5:1, 5.3:4
Skyddsprincipen: 3.1:4, 4.1:2 (se pågående markanvändning)
Småhus: 2.6:3:2:4 (se villabebyggelse)
SPK-utredningen: 2.6:1, 2.6:3:2:7
Stadsförnyelse-/förtätning/sanering: 1.1, 2.4:1, 2.4:2:2, 2.4:4, 2.5:2, 2.5:3:1, 2.5:3:3, 2.6:3:2:1, 2.6:4, 2.6:5, 3.1:6:1, 3.1:6:2, 4.1:1, 4.1:2, 4.2:2, 5.3:1, 5.3:4, 5.4:3, 5.4:7, 5.4:8, 6.1, 6.1:2:5, 6.2:1:1, 6.2:1:4, 6.2:2, 6.2:2:1, 6.4:2:2, 6.4:2:3,

6.5:4:2
Stadsförnyelsekommittén: 1.1, 6.5:4:3
Stadsplan (fastställd): 3.1:1 (se även detaljplan/-plan)
Stadsplanekommittén: 2.2:2, 2.4:1, 2.4:3, 2.4:5
Stadsplanekostnader: 2.4:2:5, 2.5:2, 2.5:3:2, 2.5:3:4
2.6:4, 4.2:4, 5.4:2 (jfr generalplanekostnader)
Stamfastigheter: 5.2, 5.3:2, 6.2:2:5
Storskifte: 2.1:2
Strandområden:
• planläggning i: 6.2 not 15, 6.6 not 9
Substansskillnader: 5.3:4
Successiv stadsförnyelse/bevarande: 5.1, 6.5:4:3

Taxa/avgifter: 2.5:2, 5.4:2
Teckningsrätt/lista: 2.6:5, 4.2:4, 5.3:7, 5.4:1
Tidsgräns: 6.1:3:7
Tilldelningslängd: 3.2:3, 4.2:4, 5.4:5
Tillträde: 6.1:2:5, (se även fastighetstillträde)
Toleransprincip: 2.3:4, 2.3:5, 2.4:5, 3.1:5
Tomtdel: 5.3:4
Tomtindelning: 2.2:1, 2.2:2, 2.2:3, 2.4:2:1, 3.1:6:1, 5.5, 6.3:1
• administrativ: 6.5:1 (se även administrativa bestämmelser)
Tomträtt: 1.1, 1.2, 2.5:1, 2.5:2, 2.5:3:1, 2.5:3:2, 2.5:3:4, 2.6:5, 5.4:2,
6.2:2:10
Tomrättsavgäld: 2.5:3:2
Tomträttsavtal: 1.1, 1.2, 1.4, 4.2:4, 5.3:7, 5.3:9, 6.3:4, 6.4:2:9
Tomträttsupplåtelser: 4.1:2
Tomträttsutredningen: 2.5:3:4
Tomtvärde: 2.5:1, 2.5:3:2, 5.4:8, 6.2:2:10
Totalentreprenad: 2.6:3:2:7
Tredjemansintresse/skydd: 2.3:5, 4.2:2, 5.2, 6.1:3:6, 6.1:3:7, 6.4:2:4
Tvingande lagstiftning/regler: 1.2, 2.1:3:1, 2.3:2:1, 2.4:2:1, 2.4:2:3, 2.5:2,
2.6:4, 3.1:6:2, 6.2:2:2, 6.4:1, 6.4:2:4
Tvångsrätt: 2.1:2, 2.1:3:4, 2.3:2:1, 2.3:3, 2.5:2, 5.1, 5.2, 6.1:2:7, 6.2:1:1, 6.4:2:2,
6.4:2:5
Tätbebyggelse: 1.1, 2.4:3, 5.4:2, 6.2:1:1, 6.2:1:4, 6.3:1, 6.4:2:3, 6.5:4:4
• expropriation: 2.4:4, 3.2:1, 5.2
Umlegning: 6.1 not 21; 27, 6.2 not 15, 6.6 not 9
"Undantagens etik": 5.4:2
Upphandlingstävling: 4.2:4
Upphandlingsvillkoret: 2.6:3:1, 2.6:3:2:4, 2.6:3:2:5, 2.6:3:2:7
Uppskattningsinnehåll: 5.3:2, 5.3:3, 6.3:3
Uppskattningsvärde: 5.4:5, 6.2:1:4
Uppskovs-/anpassningssystem: 2.4:2:3, 2.4:2:4, 2.4:3, 2.4:4, 2.4:5, 4.1:2, 5.1,
5.5
Utbyggnadsavtal: 5.3:7, 5.3:8, 5.3:9, 5.4:1, 5.4:2, 5.4:4, 5.4:5, 6.3:4, 6.3:5,
6.4:1
Utmark/stadsallmänning: 2.2:1
Utrivning: 2.3:2:1

Uttagningskostnad: 2.3:4
Uttaxering: 6.2:1:3, 6.2:2:2

VA-nämnd: 4.2:4
Vattenavledning: 2.3:2:1
Vattenförsörjning: 2.5:1
Vattengemenskap: 2.3:1
Vattenhushållning: 2.3:4
Vattenkraftsexploatering: 2.3:4
Vattenreglering: 2.3:4, 2.3:5
Verkställighetsbeslut: 3.2:2
Verkställighetstillstånd: 4.2:3, 6.2:1:3
Vetorätt: 6.1:2:1, 6.1:3:1, 6.4:2:2
Villkorad stadsplan: 6.2:1:1 (se planvillkor)
Villabebyggelse (äldre): 5.4:2, 6.2:2:1, 6.3:1, 6.4:2:1, 6.4:2:3, 6.4:2:10, 6.5:1, 6.5:4:2, 6.6:2
Vinstfördelning: 3.2:3
Vitsord skiftes/utbyggnads/majoritets: 2.1:2, 2.1:3:1, 2.3:2:1, 2.3:3-2.3:5, 2.4:3
Väg- och gatukostnadsutredningen: 1.1, 1.3, 2.5:2, 4.2:4, 5.3:4
Vägsamfällighet: 2.3:5
Värdestegringsexpropriation: 2.4:2:5
Värdestegringshypotek: 2.5:1
Värdestegringskatt: 2.5:1
Värdeutfall (ojämnt): 6.2:1:1, 6.2:1:3, 6.2:1:4, 6.2:2:8, 6.3:1, 6.4:1, 6.4:2:1, 6.4:2:2
Värdeutjämning: 6.1:3:3, 6.1:3:5, 6.1:3:6, 6.1:3:8, 6.2:1:1-6.2:1:4, 6.2:2:8, 6.3:1, 6.3:3, 6.4:2:1, 6.4:4:2, 6.5:2 (se även likabehandling)
Zusammenlegung: 6.1 not 21; 27, 6.2 not 15, 6.6 not 9
Återköpsrätt: 2.5:1
Återuppföranderätt: 3.1:4, 4.1:2 (se även pågående markanvändning)

Äganderätt (enskild): 6.5:1
Äganderättsbebyggelse: 2.5:2, 2.5:3:3
Ägarlägenheter: 5.3:6, 6.4:2:10
Ägarväxling: 6.1:3:3
Ägogemenskap: 2.6:2
Ägoinnehav (ursprungligt): 6.1:2:4, 6.2:2:5
Ägokravsprincip: 6.1:2:5, 6.1:3:6, 6.2:2:6
Ägosplittring: 1.1, 1.2, 2.3:3, 2.3:4, 2.4:4, 2.5:2, 2.6:5, 3.1:6:1, 3.1:6:2, 3.2:1, 4.1:2, 4.2:2, 5.2, 5.3:1, 6.1, 6.4:2:3, 6.5:4:1, 6.5:4:2
Ägostyckning: 2.2:1
Äldre bebyggelse (se även villabebyggelse): 2.5:3:1, 2.6:4, 5.3:4, 5.4:2, 5.4:7, 5.4:8, 6.2:1:1, 6.5:1, 6.5:4:2, 6.5:4:4, 6.6:1
Älvplan: 2.3:4

Översiktliga planer: 6.1:2:7, 6.4:2:1, 6.4:2:3

Viktigare lagar:

Anläggningslag: 1.1–1.3, 2.3:5, 3.2:2, 3.2:3, 4.2:3, 5.1, 5.2, 5.3:5, 5.3:6, 5.3:8, 5.4:4, 5.4:5, 5.4:8, 6.1, 6.1:2:2, 6.2:2:9, 6.4:2:1

Bostadssaneringslag: 1.1, 2.6:4, 5.1

Byggnadslag: 1.1–1.3, 2.4:1, 2.4:2:1, 5.4:1, 5.4:2, 5.4:5, 5.5, 6.1, 6.1:2:3, 6.2:1:2, 6.2:1:4, 6.2:2:2, 6.3:1, 6.4:1, 6.4:2:1

Byggnadsstadga: 2.2:1, 2.4:3:2

Byggningabalk 1734: 2.3:1

Bostadsfinansieringsförordningen: 3.2:1

Bostadsförsörjningslag: 6.2:2:1

Dikningslag: 2.3:2:1, 2.3:2:2, 2.3:4

Expropriationslag: 1.1, 4.2:3, 5.1, 6.2:1:4, 6.2:2:8

Expropriationsförordning: 2.2:2

Enskild väglag: 2.1:3:2

Fastighetsbildningslag: 2.1:1, 2.2:3, 2.4:2:1, 3.2:2, 3.2:3, 4.2:2, 4.2:3, 5.1, 5.2, 5.3:4, 5.3:6, 5.3:8, 5.4:8, 5.5, 6.1, 6.1:2:2, 6.1:2:4, 6.1:2:5, 6.1:3:2, 6.1:3:5, 6.1:3:6, 6.2:1:3, 6.2:1:4, 6.2:2:1, 6.2:2:4, 6.2:2:5, 6.4:1

Fjärrvärmelag: 1.1, 1.4, 4.2:4, 6.3:6

Förköpslag: 1.1, 3.1:6:2

Förmånsrättslag för fordringar enligt lagen om förvaltning av samfälligheter: 3.2:3, 6.1:3:7

Hyseslag: 5.3:4, 6.2:2:4

Jorddelningslag: 2.1:1, 2.2:1, 2.3:1, 2.4:1

Kommunalskattelag: 5.4:5, 6.2:2:7

Miljöskyddslag: 2.3:1, 2.3:4

Naturvårdslag: 2.3:4

Skiftesstadga: 2.1:2, 2.1:3:1, 2.2:1

Stadsplanelag: 2.2:2, 2.3:2:1, 2.4:1

Samfällighetsförvaltningslag: 3.2:3, 6.2:1:3, 6.2:2:2, 6.2:2:7

Tomträttslag: 6.2:2:10

Vattenlag: 2.3:1, 2.3:3, 2.3:4

Vattenrättsförordning: 2.3:2:2

VA-lag: 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1:3:4, 2.5:2, 4.2:1, 4.2:4, 5.4:2, 6.2:1:1, 6.2:2:2, 6.3:6

1 Förslag till**Lag om exploateringssamverkan***Tillämpningsområde m. m.*

1 § Enligt denna lag får beslutas att ägare till fastigheter med mark inom ett visst område (samverkansområde) i samverkan skall vidta de åtgärder inom området som behövs för att ställa i ordning viss mark för bebyggelse och för att utföra sådana anordningar som behövs för bebyggelsen (exploateringssamverkan).

2 § Frågor om exploateringssamverkan prövas vid förrättning (exploateringsförrättning) som handläggs av fastighetsbildningsmyndigheten.

Villkor för exploateringssamverkan m. m.

3 § Exploateringssamverkan får beslutas, om det med hänsyn till bebyggelseutvecklingen är angeläget att i ett sammanhang ställa i ordning mark för bebyggelse och utföra sådana anordningar som behövs för bebyggelsen.

Exploateringssamverkan får inte beslutas, om ändamålet med samverkan lämpligen kan tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av samverkan från allmän eller enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den.

4 § Exploateringssamverkan får beslutas endast om kommunfullmäktige tillstyrkt detta. I tillstyrkandet skall fullmäktige ange samverkansområdets huvudsakliga avgränsning.

5 § Exploateringssamverkan får inte beslutas, om ägarna till marken inom samverkansområdet mera allmänt motsätter sig sådan samverkan och har beaktansvärda skäl för detta. Vid denna prövning skall främst deras mening beaktas som har störst nytta av exploateringssamverkan.

6 § Den som äger mark inom samverkansområdet får delta i exploateringssamverkan om han har begärt det. I samverkan får dock inte delta ägare till fastigheter som endast har andel i samfällid mark inom området, om andelen har ett obetydligt värde.

Exploateringssamfällighet

7 § För genomförande av exploateringssamverkan utgör de fastigheter, vars ägare deltar i denna, en särskild samfällighet (exploateringssamfällighet). Delaktighet i samfälligheten är förenad med äganderätt till varje särskild fastighet.

Förrättningen

8 § Frågor om exploateringssamverkan tas upp efter ansökan av fastighetsägare som kan delta i exploateringssamverkan eller av byggnadsnämnden.

Vid exploateringsförrättningar får frågor om åtgärder enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) eller ledningsrättslagen (1973:1144) tas upp utan ansökan, om de är av betydelse för exploateringen. Sådana frågor får prövas gemensamt med frågor om exploate-

ringssamverkan vid en och samma förrättning. En gemensam förrättning får även delas upp på skilda förrättningar.

9 § I fråga om exploateringsförrättningar tillämpas 4 kap. 1–24, 27–40 och 42 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988).

10 § Fastighetsbildningsmyndigheten skall i samråd med sakägarna utreda förutsättningarna för och de ekonomiska konsekvenserna av exploateringssamverkan. Myndigheten skall också ombesörja de tekniska utredningar och värderingar som behövs. Samråd skall ske med byggnadsnämnden och vid behov också med andra myndigheter som berörs av exploateringen.

11 § Vid förrättningen skall bestämmas grunderna för fördelning av kostnaderna för exploateringssamverkan och de fördelar som vinnes genom denna. För detta ändamål skall andelstal fastställas för varje fastighet som ingår i exploateringssamfälligheten.

Andelstalet för en fastighet skall bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till arealen av den för exploatering tillgängliga mark av fastigheten som ingår i samverkansområdet. Motsvarar det bidrag en fastighet lämnar genom tillskott i mark inte vad fastigheten har att tillskjuta med tillämpning av andelstalet, skall skillnaden utjämnas i pengar. Därvid skall 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas. Om en stadsplan eller byggnadsplan har fastställts efter det att exploateringsbeslutet enligt 13 § har vunnit laga kraft, skall dock hänsyn inte tas till den inverkan som planen kan ha haft på markens värde.

För en fastighet inom samverkansområdet, som saknar för exploatering tillgänglig mark, skall andelstal bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta som fastigheten har av exploateringen. I fall då andelstal såväl för fastigheter med mark tillgänglig för exploatering som för fastigheter utan sådan mark skall tillämpas samtidigt, skall de enligt andra stycket bestämda andelstalen i motsvarande mån jämkas.

12 § Om exploateringssamfälligheten skall förvaltas av en samfällighetsförening, får fastighetsbildningsmyndigheten för varje fastighet fastställa det belopp (förmånsrättsbelopp) med vilket förmånsrätt får åtnjutas enligt lagen (1973:1152) om förmånsrätt för fordringar enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter samt vilka åtgärder som skall ha genomförts för att förmånsrätten skall gälla. Förmånsrättsbeloppet får inte överstiga den värdehöjning som beräknas uppkomma på varje fastighet.

13 § Om det inte finns något hinder mot exploateringssamverkan, skall fastighetsbildningsmyndigheten meddela exploateringsbeslut. I beslutet skall anges

1. exploateringens ändamål, samverkansområdets omfattning och de exploateringsåtgärder som skall utföras i samverkan,
2. de fastigheter som skall ingå i exploateringssamfälligheten,
3. fastigheternas andelstal,
4. förmånsrättsbeloppets storlek och vilka åtgärder som skall ha genomförts för att förmånsrätten skall gälla,
5. föreskrifter för exploateringens utförande,
6. den tidpunkt när exploateringen skall vara slutförd.

Om det är lämpligt, får de frågor som avses i första stycket 3–6 meddelas i ett senare beslut.

I exploateringsbeslutet skall även anges vilka fastigheter som enligt 19 § kan beröras av marköverföring.

14 § Förordnanden enligt 5 kap. 21 och 22 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988) om inskränkning i rätten att under fastighetsreglering utnyttja naturtillgångar och om byggnadsförbud i samband med fastighetsreglering får meddelas samtidigt med exploateringsbeslutet.

15 § Om exploateringsbeslut har meddelats, skall förrättningskostnaderna fördelas mellan ägarna av de fastigheter som ingår i exploaterings-samfälligheten efter vad som är skäligt. I övrigt tillämpas 2 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Markfrågor m. m.

16 § Vid en exploateringsförrättning skall fastighetsreglering inom samverkansområdet ske i den utsträckning som krävs för att genomföra exploateringen. I fråga om sådan fastighetsreglering gäller bestämmelserna i fastighetsbildningslagen (1970:988). I stället för 5 kap. 4 och 5 §§, 7 § första och andra styckena, 8–13 och 18 §§ samt 8 kap. 1–6 §§ fastighetsbildningslagen skall dock gälla 11, 15 och 17–23 §§ denna lag. Innebär överenskom-melse enligt 23 § att en fastighet tilldelas avsevärt mera mark än som följer av 11 § andra stycket eller 18 §, skall 5 kap. 20 § fastighetsbildningslagen tillämpas. Vid fastighetsregleringen skall bestämmelsen i 3 § andra stycket denna lag tillämpas.

Fastighetsreglering enligt denna lag får ej ske innan exploateringsbeslutet enligt 13 § har vunnit laga kraft.

Förrättningar enligt denna lag har företräde framför annan fastighets-bildningsförrättning inom samverkansområdet som berör exploateringen.

17 § Fastighetsreglering får inte medföra överföring av mark, på vilken det finns en byggnad som står i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplan eller byggnadsplan.

18 § Fastighet med mark tillgänglig för exploatering inom samverkansområdet skall genom fastighetsreglering tilldelas sådan mark som är avsedd för enskilt bebyggande i förhållande till de andelstal som bestämts enligt 11 § andra stycket. Kan fördelning av mark enligt andelstalen inte ske fullt ut, skall skillnaden utjämnas genom ersättning i pengar.

Ersättning i pengar skall också utgå för annan skada som uppkommer för fastighetens ägare eller innehavare av särskild rätt till fastigheten på grund av fastighetsregleringen.

19 § Om exploaterings-samfälligheten begär det, får fastighetsbildnings-myndigheten förordna att fastigheter, som inte ingår i exploaterings-samfälligheten, genom fastighetsreglering helt eller delvis skall avstås och överföras till en eller flera fastigheter eller bilda en samfällighet för de deltagande fastigheterna. Sådant förordnande får dock meddelas endast under förutsättning att

1. marken är belägen inom samverkansområdet och omfattas av en stadsplan eller byggnadsplan som har fastställts efter det exploateringsbeslutet vann laga kraft,

2. det framgår av planen att den skall genomföras enligt denna lag och
3. marken behövs för att exploateringen skall kunna genomföras i enlighet med planen.

20 § Om ägaren till en fastighet som inte ingår i exploateringsansamlingen begär det, skall mark från den fastigheten inlösas och genom fastighetsreglering överföras till en eller flera fastigheter eller bilda en samfällighet för de deltagande fastigheterna. Skyldighet att lösa marken föreligger dock endast under förutsättning att

1. marken är belägen inom samverkansområdet och omfattas av en stadsplan eller byggnadsplan som har fastställts efter det exploateringsbeslutet vann laga kraft,
2. det framgår av planen att den skall genomföras enligt denna lag och
3. planen medför att ägaren kan utnyttja marken endast på ett sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde.

Frågan om rätt till inlösen skall bedömas efter den fastighetsindelning som gällde när planen antogs, med de ändringar av indelningen som har skett för planens genomförande.

Inlösen skall begäras hos fastighetsbildningsmyndigheten senast sex månader efter det att beslutet om fastställelse av stadsplanen eller byggnadsplanen vann laga kraft.

Ersättning

21 § Om mark enligt 19 eller 20 § överförs till annan fastighet eller till en samfällighet, skall ersättningen bestämmas med tillämpning av 4 kap. expropriationslagen (1972: 719). Hänsyn skall dock inte tas till den inverkan som stadsplanen eller byggnadsplanen kan ha haft på markens värde.

Vid bestämning av ersättning enligt första stycket skall 4 kap. 3 § expropriationslagen tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det exploateringsbeslutet vann laga kraft.

Om innehavaren av en rättighet som minskar en fastighets värde är berättigad till ersättning, skall det värde som tillgodoräknas fastighetens ägare minskas med ett belopp som motsvarar den värdeminskning för fastigheten som rättigheten har inneburit. Om det värde som skall tillgodoräknas fastighetens ägare ej kan minskas utan att skada uppkommer för innehavare av fordran med bättre rätt, minskas i stället ersättningen till rättighetshavaren med motsvarande belopp.

22 § Ersättning enligt 21 § skall betalas inom tre månader efter det att ersättningsbeslutet vann laga kraft. Om ersättningen betalas efter utgången av denna frist, skall ränta på ersättningen betalas enligt 6 § räntelagen (1975: 635) från fristens utgång. Har tillträde skett före fristens utgång, skall ränta betalas även enligt 5 § räntelagen från den dag tillträdet skedde till dess betalning sker eller till dess ränta skall betalas enligt andra meningen denna paragraf.

Överenskommelse mellan fastighetsägare m. m.

23 § Undantag får göras från 11, 17, 18, 21 och 22 §§, om de fastighetsägare och andra sakägare vilkas rätt berörs av fastighetsregleringen medger det.

Avser regleringen fastigheter som svarar för fordran, får undantag enligt första stycket med stöd av ägarens samtycke ske endast om även fordringsinnehavare medger det. Besväras en fastighet av gemensam inteck-

ning, fordras dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som i 22 kap. 11 § jordabalken föreskrivs för relaxation. Medgivande av rättsägare behövs inte, om regleringen är väsentligen utan betydelse för honom.

Verkställighet m. m.

24 § När exploateringsbeslut har meddelats, skall i fastighetsboken eller tomträttsboken införas uppgift om vilka fastigheter som ingår i samverkansområdet. I fastighetsboken skall även införas beslutade förmånsrättsbelopp. När exploateringsbeslutet enligt 25 § har upphört att gälla skall även det antecknas.

25 § Exploateringsbeslutet upphör att gälla vid den tidpunkt när exploateringen enligt beslutet skall vara slutförd.

Om det finns särskilda skäl får fastighetsbildningsmyndigheten förlänga tidsfristen.

Verkan av ändrade förhållanden m. m.

26 § Inträder innan exploateringsförrättningen avslutats ändrade förhållanden som väsentligt inverkar på en fråga som har slutligt avgjorts genom exploateringsbeslut, kan frågan tas upp till förnyad prövning.

En fastighet får utträda ur exploateringssamfälligheten endast om utträdet kan ske utan olägenhet för övriga fastighetsägare.

27 § Beslutas om ändring i fråga om de fastigheter som skall ingå i exploateringssamfälligheten och förvaltas samfälligheten av en samfällighetsförening, skall det prövas om föreningen skall upplösas.

28 § Om en fastighet inom samverkansområdet skall inträda i exploateringssamfälligheten, skall ägaren betala ersättning till övriga delägare för den andel i ett enligt 30 § beräknat överskott som tillförs honom genom anslutningen.

Första stycket skall tillämpas även när en fastighets andelstal höjs.

29 § Om en fastighet utträder ur exploateringssamfälligheten, skall ägaren tillerkännas ersättning av övriga delägare för den andel i ett enligt 30 § beräknat överskott som han förlorar genom utträdet. Föreligger enligt samma paragraf underskott skall han betala ersättning för sin andel i detta.

Första stycket skall tillämpas även när en fastighets andelstal minskas.

30 § Förvaltas exploateringssamfälligheten av en samfällighetsförening, skall vid tillämpning av 28 och 29 §§ samfällighetens överskott eller underskott anses motsvara skillnaden mellan värdet av gjorda investeringar och föreningens tillgångar, å ena sidan, och föreningens förbindelser, å den andra.

I andra fall skall värdet av gjorda investeringar anses som överskott.

31 § I fråga om betalning av ersättningar enligt 28 eller 29 § tillämpas 22 §.

32 § En överenskommelse att en fastighet skall inträda i eller utträda ur exploateringssamfälligheten eller att en fastighets andelstal skall ändras har samma verkan som beslut vid ny exploateringsförrättning, om den

godkänns av fastighetsbildningsmyndigheten. Sådant godkännande får lämnas endast om det är uppenbart att överenskommelsen inte strider mot denna lag.

Domstolsprövning m. m.

33 § I fråga om överklagande av beslut eller åtgärder av fastighetsbildningsmyndigheten enligt denna lag tillämpas 15 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988). Bestämmelserna om fastighetsbildningsbeslut skall därvid tillämpas även på beslut enligt 13 §.

Vid tillämpning av 15 kap. 6 § fastighetsbildningslagen i ärenden om godkännande enligt 32 § denna lag räknas besvärstiden från dagen för fastighetsbildningsmyndighetens beslut. Beslut om sådant godkännande får överklagas av byggnadsnämnden på det sätt och inom den tid som gäller för sakägares överklagande av exploateringsbeslut.

34 § Bestämmelserna i 16–18 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) om rättegången i fastighetsbildningsmål skall tillämpas på mål som fullföljs enligt 33 §. Därvid skall i fråga om ersättning med anledning av fastighetsreglering enligt 19 eller 20 § gälla vad som föreskrivs beträffande mål om inlösenersättning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

Den som innehar en fastighet med ständig besittningsrätt eller med fideikommissrätt skall vid tillämpningen av denna lag anses som fastighetens ägare.

Vad som enligt denna lag gäller för det fall att en fastighet svarar för fordran skall tillämpas även när en fastighet besväras av rätt till avkomst eller annan förmån.

Bestämmelserna i denna lag om byggnadsplan skall tillämpas även på avstyckningsplaner.

2 Förslag till

Lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

Härigenom föreskrivs i fråga om fastighetsbildningslagen (1970:988)¹
dels att 6 kap. 1 § skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 6 kap. 2a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. 1 §

För ändamål av stadigvarande betydelse för flera fastigheter får samfällighet bildas, om ej ändamålet kan tillgodoses bättre på annat sätt.

Samfällighet får ej bildas för andra fastigheter än sådana för vilka det är av väsentlig betydelse att ha del i samfälligheten.

Fastighets andel i samfällighet bestämmes efter vad som med hänsyn till omständigheterna är ändamålsenligt och skäligt.

¹ Lagen omtryckt 1971:1035.

Nuvarande lydelse

Denna paragraf gäller ej sådan samfällighetsbildning som avses i 2 eller 4 §.

Föreslagen lydelse

Denna paragraf gäller ej sådan samfällighetsbildning som avses i 2, 2 a eller 4 §.

2 a §

Av mark som ingår i samverkansområdet för en exploateringssamfällighet enligt lagen (1982:000) om exploateringssamverkan får särskilda samfälligheter bildas om det behövs för att genomföra sådan samverkan. En fastighets andel i samfälligheten skall därvid motsvara dess andelstal i exploaterings-samfälligheten enligt 11 § andra stycket nämnda lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

3 Förslag till**Lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)**

Härigenom föreskrivs att 18 § anläggningslagen(1973:1149) skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*18 §¹

Rätt att påkalla förrättning enligt denna lag tillkommer ägaren av fastighet, som avses skola deltaga i anläggningen, byggnadsnämnden och hyresgästorganisation.

Länsstyrelsen kan påkalla förrättning för inrättande av anläggning som styrelsen finner vara av större betydelse från allmän synpunkt.

Vid expropriation eller liknande tvångsförvärv får förvärvaren påkalla förrättning för inrättande av sådan anläggning varigenom olägenhet av förvärvet kan undanröjas, minskas eller förebyggas.

Om rätt för väghållare att påkalla förrättning enligt denna lag finns bestämmelser i 20 a § och 25 § tredje stycket väglagen (1971:948).

En samfällighetsförening, som förvaltar en exploateringssamfällighet enligt lagen (1982:000) om exploateringssamverkan, får begära förrättning enligt denna lag, om åtgärden syftar till att genomföra sådan samverkan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

¹ Senaste lydelse 1981:380.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter

Härigenom föreskrivs att 1,4,5,18,20,21,23 och 61 §§ lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 §

Vid tillämpningen av denna lag skall som samfällighet anses

1. samfällighet enligt fastighetsbildningslagen (1970:988),
2. annan mark som gemensamt tillhör ägarna av de mantalssatta fastigheterna i en socken,
3. servitut eller annan särskild rättighet som hör till flera fastigheter gemensamt,
4. samfällighet enligt anläggningslagen (1973:1149),

5. samfällighet enligt lagen (1982:000) om exploateringssamverkan.

Med delägarfastighet förstås i lagen fastighet som har del i samfällighet och med delägare ägaren av delägarfastighet.

4 §

Samfällighet förvaltas antingen direkt av delägarna (delägarförvaltning) eller av särskilt bildad samfällighetsförening (föreningsförvaltning).

Samfällighet förvaltas antingen direkt av delägarna (delägarförvaltning) eller av särskilt bildad samfällighetsförening (föreningsförvaltning). *I fråga om mark som är belägen inom ett samverkansområde gäller även vad därom föreskrivs i lagen (1982:000) om exploateringssamverkan.*

5 §

Avstyckas samfällighet som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 eller viss ägovidd av sådan samfällighet utan att ha övergått till annan ägare och förvaltas samfälligheten av samfällighetsförening, övergår äganderätten till den sålunda bildade fastigheten genom avstyckningen till föreningen.

Avstyckas samfällighet som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 eller viss ägovidd av sådan samfällighet utan att ha övergått till annan ägare och förvaltas samfälligheten av samfällighetsförening, övergår äganderätten till den sålunda bildade fastigheten genom avstyckningen till föreningen. *Detta gäller dock ej samfällighetsförening som förvaltar en exploateringssamfällighet enligt lagen (1982:000) om exploateringssamverkan.*

18 §

Samfällighetsförenings ändamål är att förvalta den samfällighet för vilken den bildats.

Samfällighetsförening får ej driva verksamhet som är främmande för

Samfällighetsförening får ej driva verksamhet som är främmande för

Nuvarande lydelse

det ändamål som samfälligheten skall tillgodose.

Föreslagen lydelse

det ändamål som samfälligheten skall tillgodose.

Samfällighetsförening som förvaltar en exploateringssamfällighet enligt lagen (1982:000) om exploateringssamverkan får ej äga mark.

20 §

Samfällighetsförening bildas vid sammanträde med delägarna genom att de antager stadgar och utser styrelse.

Sammanträde enligt första stycket hålles av den som fastighetsdomstolen förordnat därtill. Sådant förordnande meddelas på begäran av delägare. Dock skall i samband med förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller anläggningslagen (1973:1149), fastighetsbildningsmyndigheten eller, om särskild förrättningsman förordnats enligt 4 § *sistnämnda lag*, denne hålla sammanträde enligt första stycket beträffande samfällighet som beröres av förrättningen, om delägare i samfälligheten begär det eller om det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt att samfällighetsförening bildas.

Sammanträde enligt första stycket hålles av den som fastighetsdomstolen förordnat därtill. Sådant förordnande meddelas på begäran av delägare. Dock skall i samband med förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) eller lagen (1982:000) om exploaterings-samverkan fastighetsbildningsmyndigheten eller, om särskild förrättningsman förordnats enligt 4 § *anläggningslagen*, denne hålla sammanträde enligt första stycket beträffande samfällighet som beröres av förrättningen, om delägare i samfälligheten begär det eller om det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt att samfällighetsförening bildas.

21 §

I fråga om sammanträde för bildande av samfällighetsförening äger 7 § andra stycket, 8–11 §§, 12 § första stycket första punkten och 14 § motsvarande tillämpning. Hålles sammanträdet i samband med förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller anläggningslagen (1973:1149), äger dock i fråga om delgivning av kallelse till sammanträdet vad som gäller om delgivning av kallelse till sammanträde vid förrättningen motsvarande tillämpning.

I fråga om sammanträde för bildande av samfällighetsförening äger 7 § andra stycket, 8–11 §§, 12 § första stycket första punkten och 14 § motsvarande tillämpning. Hålles sammanträdet i samband med förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) eller lagen (1982:000) om exploateringssamverkan äger dock i fråga om delgivning av kallelse till sammanträdet vad som gäller om delgivning av kallelse till sammanträde vid förrättningen motsvarande tillämpning.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*23 §¹

I fråga om klander av beslut vid sammanträdet äger 15 § motsvarande tillämpning.

Har fastighetsbildnings- eller anläggningsbeslut meddelats, får sammanträde för bildande av samfällighetsförening hållas innan beslutet om samfällighetens bildande vunnit laga kraft. Som delägare anses därvid ägaren av fastighet som enligt beslutet skall ha del i samfälligheten. Beslut som fattas vid sammanträdet gäller endast under förutsättning att fastighetsbildnings- eller anläggningsbeslutet vinner laga kraft eller, i fråga om anläggningsbeslut, att förordnande meddelas enligt 27 a § anläggningslagen (1973:1149).

Har fastighetsbildnings-, anläggnings- eller exploateringsbeslut meddelats, får sammanträde för bildande av samfällighetsförening hållas innan beslutet om samfällighetens bildande vunnit laga kraft. Som delägare anses därvid ägaren av fastighet som enligt beslutet skall ha del i samfälligheten. Beslut som fattas vid sammanträdet gäller endast under förutsättning att fastighetsbildnings-, anläggnings- eller exploateringsbeslutet vinner laga kraft eller, i fråga om anläggningsbeslut, att förordnande meddelas enligt 27 a § anläggningslagen (1973:1149).

61 §

Samfällighetsförening skall upplösas, när den eller de samfälligheter som förvaltas av föreningen upphör att bestå. Upplösning skall vidare ske, om medlemmarna är ense om det och länsstyrelsen medger det. Om rätt för fastighetsbildningsmyndigheten att förordna om upplösning av samfällighetsförening finns *bestämmelser* i anläggningslagen (1973:1149).

Samfällighetsförening skall upplösas, när den eller de samfälligheter som förvaltas av föreningen upphör att bestå. Upplösning skall vidare ske, om medlemmarna är ense om det och länsstyrelsen medger det. *Bestämmelser* om rätt för fastighetsbildningsmyndigheten att förordna om upplösning av samfällighetsförening finns i anläggningslagen (1973:1149) och lagen (1982:000) om exploateringssamverkan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

5 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1970:990) om förmånsrätt för fordran på grund av fastighetsbildning**

Häri genom föreskrivs att 1 § lagen (1970:990) om förmånsrätt för fordran på grund av fastighetsbildning skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 §

Har vid förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) be-

Har vid förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller

¹ Senaste lydelse 1977:365.

Nuvarande lydelse

stämts att ägare av fastighet skall utge ersättning till annan sakägare och har fordran på ersättning icke förfallit till betalning tidigare än ett år före utmätning eller konkursansökan, skall med fordringen följa förmånsrätt enligt 6 § 1 förmånsrättslagen (1970:979).

Samma förmånsrätt tillkommer fordran på ersättning i pengar enligt 5 kap. 31 § tredje stycket fastighetsbildningslagen för skog som ej kunnat uttagas inom föreskriven tid.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

Föreslagen lydelse

lagen (1982:000) om exploaterings-samverkan bestämts att ägare av fastighet skall utge ersättning till annan sakägare och har fordran på ersättning icke förfallit till betalning tidigare än ett år före utmätning eller konkursansökan, skall med fordringen följa förmånsrätt enligt 6 § 1 förmånsrättslagen (1970:979).

6 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1973:1152) om förmånsrätt för fordringar enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter**

Härigenom föreskrivs att lagen (1973:1152) om förmånsrätt för fordringar enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Med samfällighetsförenings fordran på belopp, som vid uttaxering enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter påförts ägare av fastighet eller innehavare av tomträtt, följer förmånsrätt enligt 6 § 1 eller 7 § 2 förmånsrättslagen (1970:979), om beloppet icke förfallit till betalning tidigare än ett år före utmätningen eller konkursansökan.

Föreslagen lydelse

Om föreningen förvaltar en exploateringssamfällighet enligt lagen (1982:000) om exploaterings-samverkan, gäller förmånsrätten dock inte större belopp än som följer av beslut enligt 13 § nämnda lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

7 Förslag till

Lag om ändring i byggnadslagen (1947:385)

Härigenom föreskrivs att 25, 48, 70, 107, 113 och 116 §§ byggnadslagen (1947:385)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

25 §

Stadsplan skall utmärka och till gränserna angiva de för olika ändamål avsedda områden som ingå i planen, nämligen

byggnadskvarter,

gator, torg, parker och andra allmänna platser samt

specialområden, såsom järnvägs- och andra särskilda trafikområden, skydds- eller säkerhetsområden för vissa anläggningar, hamnområden, idrottsområden, begravningsplatser och vattenområden.

Jämväl höjdlägen skola i erforderlig omfattning angivas.

Stadsplan skall ock innehålla de ytterligare bestämmelser angående områdenas bebyggande eller användning i övrigt som finnas erforderliga.

Om en stadsplan skall genomföras enligt bestämmelserna i lagen (1982:000) om exploateringssamverkan och om mark därvid skall tas i anspråk från någon fastighet vars ägare inte deltar i denna samverkan, skall planen innehålla uppgift även om detta.

48 §

Skall mark enligt stadsplanen användas för annat ändamål än enskilt bebyggande och kan markens ägare till följd härav nyttja marken allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, vare kommunen skyldig att lösa marken.

När ett år förflutit från tomtindelningens fastställande, åligge lösningsplikt kommunen jämväl beträffande tomtedel som ägaren kan nyttja allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens värde.

Frågan huruvida lösningsplikt föreligger skall bedömas efter den fastighetsindelning som gällde vid tiden för stadsplanens antagande, med de ändringar av indelningen som skett för planens eller för tomtindelningens genomförande.

I fråga om mark som är belägen inom ett samverkansområde enligt lagen (1982:000) om exploaterings-samverkan gäller särskilda bestämmelser.

70 §

Lägges stadsplan över område i en ägares hand, må regeringen på ansökan av kommunen 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 kommunen, i den mån det med hänsyn till den nytta ägaren kan förväntas få av

¹ Lagen omtryckt 1981:872

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

planens genomförande och övriga omständigheter prövas skäligen. Den mark som förordnandet avser skall angivas till läge och gränser. Marken skall avträdas, när kommunen behöver taga den i anspråk för avsett ändamål.

Första stycket gäller också när stadsplan fastställs inom ett samverkansområde enligt lagen (1982:000) om exploateringssamverkan. Vad som i första stycket föreskrivs om ägaren skall därvid i stället gälla exploateringssamfälligheten.

När fråga väckts om tillämpning av vad i första stycket sägs, skall byggnadsnämnden göra anmälan därom hos inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken; och vare överlåtelse av mark som äger rum efter det sådana anmälan inkommit ej hinder för förordnande om markens avstående till kommunen.

När fråga väckts om tillämpning av vad i första eller andra stycket sägs, skall byggnadsnämnden göra anmälan därom hos inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken; och vare överlåtelse av mark som äger rum efter det sådana anmälan inkommit ej hinder för förordnande om markens avstående till kommunen.

Vid fastställande av ändring av stadsplan äger regeringen på ansökan av kommunen, 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.

107 §

Har tätbebyggelse uppkommit eller kan sådan bebyggelse väntas uppkomma å viss ort, och föranleda ej omständigheterna till att stadsplan upprättas, skall genom kommunens försorg byggnadsplan upprättas, i den mån sådan plan finnes erforderlig för reglering av bebyggelsen.

Byggnadsplan skall utmärka och till gränserna angiva de för olika ändamål avsedda områden som ingå i planen, såsom byggnadsmark samt vägar och andra allmänna platser. I den mån så erfordras skola jämväl höjdlägen angivas.

Erfordras särskilda bestämmelser angående områdenas bebyggande eller användning i övrigt, skola sådana bestämmelser intagas i planen.

Om en byggnadsplan skall genomföras enligt bestämmelserna i lagen (1982:000) om exploateringssamverkan och om mark därvid skall tas i anspråk från någon fastighet vars ägare inte deltar i denna samverkan, skall planen innehålla uppgifter även om detta.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

113 §

Lägges byggnadsplan över område i en ägares hand, må regeringen eller, om fastställelseprövningen ankommer på länsstyrelsen, denna 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.

Första stycket gäller också när byggnadsplan fastställs inom ett samverkansområde enligt lagen (1982:000) om exploateringssamverkan. Vad som i första stycket föreskrivs om ägaren skall därvid i stället gälla exploateringssamfälligheten.

Väckes hos kommunens fullmäktige fråga att göra framställning om förordnande som i första stycket sägs, skall byggnadsnämnden göra anmälan därom hos inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken; och vare överlåtelse av mark som äger rum efter det sådana 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 anmälningskyldigheten.

Väckes hos kommunens fullmäktige fråga att göra framställning om förordnande som i första eller andra stycket sägs, skall byggnadsnämnden göra anmälan därom hos inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken; och vare överlåtelse av mark som äger rum efter det sådana anmälan inkommit ej hinder för förordnande om markens upplåtande. Uppkommer fråga om förordnande enligt första eller andra stycket hos länsstyrelsen, har denna att fullgöra den nu stadgade anmälningskyldigheten.

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.

116 §

Har i byggnadsplan bestämts att mark skall användas till väg eller annan allmän plats utan att skyldighet att upplåta marken föreligger enligt 112 eller 113 §, och kan markens ägare till följd av vad sålunda bestämts nyttja marken allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, vare han berättigad till ersättning för den skada som han härigenom lider. Samma lag vare om innehavare av sådan nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken som upplåtits innan byggnadsplanen fastställdes. Skyldighet att svara för ersättningen åligger i fråga om mark, som är avsedd till allmän väg, väghållaren samt beträffande annan mark vägförening inom vars område marken är belägen. Finnes ej vägförening

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

när fråga uppkommer om ersättning i fall som sist nämnts, skall länsstyrelsen föranstalta om sådan förenings bildande.

Ersättningen skall bestämmas att utgå med visst årligt belopp, med rätt för såväl den ersättningsskyldige som markens ägare eller annan sakägare att i händelse av ändrade förhållanden eller sedan tio år förflutit från det ersättningen senast bestämts erhålla ny prövning av beloppet. Vad i fråga om ersättning avtalats eller uppenbarligen förutsatts skola gälla mellan den ersättningsskyldige och sakägare gälle jämväl mot den som efter byggnadsplanens fastställande förvärvat sakägarens rätt till marken.

Frågan huruvida ersättningsplikt föreligger skall bedömas med hänsyn till den fastighetsindelning som gällde vid tiden för byggnadsplanens fastställande, med de ändringar av indelningen som skett för planens genomförande.

I fråga om mark som är belägen inom ett samverkansområde enligt lagen (1982:000) om exploaterings-samverkan gäller särskilda bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

Excurs

Enligt beslut den 20 oktober 1983 har regeringen beslutat översända ett reviderat förslag till Plan- och Bygglag på lagrådsremiss. Samtidigt beslöt regeringen att remittera det vilande förslaget om exploateringssamverkan till Lagrådet för granskning av vissa justeringar, som ansetts behövliga för att anknyta förslaget om exploateringssamverkan till den nya byggnadslagstiftningen.

I lagrådsremissen föreslås endast smärre justeringar i proposition 1981/82:221 om exploateringssamverkan. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1987, dvs samtidigt med den nya Plan- och Bygglagen.

De förändringar, som föreslås, innebär att exploateringssamverkan får en fastare anknytning till kommunala planbeslut. Exploateringssamverkan skall enligt förslaget föregås av ett beslut om områdesbestämmelser eller detaljplan från kommunens sida, som anger att utbyggnaden skall ske genom exploateringssamverkan. En områdesavgränsning för samverkan kommer på så sätt alltid att anges på planmässiga grunder, endera genom områdesbestämmelser eller i detaljplan.

I praktiken torde områdesbestämmelser genomgående bli nödvändiga för en effektiv användning av exploateringssamverkan. Det beror på att sådana centrala rättsverkningar som värdeutjämning (11 §) och rätt till inlösen (19 och 20 §§) endast inträder, om detaljplan fastställts *efter* det ett exploateringsbeslut om fastighetssamverkan vunnit laga kraft – jfr avhandlingens skildring av lagförslaget tidigare. När nu en sådan användning av exploateringssamverkan blir beroende av ett *föregående* kommunalt planbeslut, måste det då fattas som ett beslut i form av områdesbestämmelser, så att ett exploateringsbeslut kan träffas och vinna laga kraft *innan* fastställelse av detaljplan. Eljest uppnås som nämnt inte de rättsverkningar, som är centrala för metodens användbarhet – dvs kommunen kommer med den uppläggning som valts inte att kunna starta proceduren direkt med en detaljplan. Detta kan synas som en något omständig omgång, men beror på den splittrade strukturen från bl a värderingssynpunkt, som exploateringssamverkan erhållit i proposition 1981/82:221 – jfr redogörelsen för lagförslaget i avhandlingen.

På en punkt har lagrådsremissen dock förenklat behandlingen av ersättningsfrågor, eftersom samverkansområdet nu alltid får en planmässigt grundad avgränsning – jfr 3 § samt lagrådsremissen sid 5.

Vidare utgår den komplikation med anknytning till planskadereregler, som kritiserats i avhandlingen – jfr 20 § och remissen sid 7.

Avslutningsvis kan noteras att i förslaget till plan- och bygglag anges tiden, som medgivandet till exploateringssamverkan gäller, numera till högst 5 år – jfr förslaget till plan- och bygglag; 6 kap 2 § 2 st.

Nedan anges de förändringar som föreslagits i lagtexten till prop. 1981/82:221 i den avgivna lagrådsremissen.

”Förslag till Lag om exploateringssamverkan.

Villkor för exploateringssamverkan

3 § Exploateringssamverkan får beslutas endast om kommunen genom områdesbestämmelser enligt 4 kap. 13 § andra stycket eller genom bestämmelser i en detaljplan enligt 5 kap. 8 § andra stycket plan- och bygglagen (0000:0000) har beslutat att exploateringssamverkan får ske och därvid har angett samverkansområdets huvudsakliga avgränsning.

20 § Om ägaren till en fastighet som inte ingår i exploateringssamfälligheten begär det, skall mark från den fastigheten inlösas och genom fastighetsreglering överförs till en eller flera fastigheter eller bilda en samfällighet för de deltagande fastigheterna. Skyldighet att lösa marken föreligger dock endast under förutsättning att

1. marken är belägen inom samverkansområdet och omfattas av en detaljplan som har antagits efter det exploateringsbeslutet vann laga kraft,
2. det framgår av planen att den skall genomföras enligt denna lag och
3. marken behövs för att exploateringen skall kunna genomföras i enlighet med planen.

Inlösen skall begäras hos fastighetsbildningsmyndigheten senast sex månader efter det att beslutet att anta detaljplanen vann laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.”





Delrapport ur byggforskningsprojektet "Rättsliga metoder för samverkan vid plangenomförande" hänför sig till forskningsanslag 791764-0 från Statens råd för byggnadsforskning till Näringslivets Byggnadsdelegation, Stockholm.

Skriften ger en översikt över fastighetsbildnings-, vattenbyggnads-, stadsplane- och markpolitisk lagstiftning och dess utveckling och innehåll. Olika rättsliga metoder att omvandla fastighetstillgångar, som utnyttjats för att nå en effektiv fastighetsanvändning, jämförs. Mot denna bakgrund förs en analyserande diskussion om plangenomförandets problem från rättslig synpunkt och om metoder att bemästra sådana problem. Målet är att nå en ökad effektivitet då det gäller att genomföra kommunala planer för bebyggelsen.

Möjligheter att utnyttja sk fastighetssamverkan inom planlagstiftningen som en ny metod att genomföra planer i stadsbyggandet diskuteras. Fastighetssamverkan gör det möjligt att i tiden samordna och förverkliga ett på likabehandlingsprincipen grundat krav på omvandling av bebyggelse i ett planområde för att uppnå önskat genomförande. De förslag till lagstiftning om exploateringssamverkan som framlagts diskuteras för att belysa olika tillämpningsproblem.

En sammanfattning på engelska publiceras separat som Summary 1:1984.

Art.Nr: 6704037

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm**

R37:1984

ISBN 91-540-4075-2

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Cirkapris: 60 kr exkl moms