



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

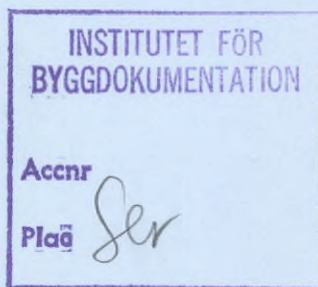
R48:1987

”Garantiregeln”

Ekonomiska och rättsliga effekter av
övergången vid ny plan- och bygglag

Lars Magnusson

R
AWA



Byggforskningsrådet

R48:1987

"GARANTIREGELN"

Ekonomiska och rättsliga effekter av
övergången vid ny plan- och bygglag

Lars Magnusson

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 860734-1
från Statens råd för byggnadsforskning till VIAK AB,
Fastighetsekonomi och juridik, Stockholm.

REFERAT

När PBL träder i kraft den 1 juli 1987 får kommunerna vidgade möjligheter att upphäva eller ändra byggnadsrätter i stads- och byggnadsplaner som har fastställts före år 1979. Enligt en s k garantiregel har då fastighetsägare i vissa fall rätt till ersättning.

Effekterna av garantiregeln är inte enkla att överblicka. De är inte heller analyserade i lagstiftningsärendet. I detta forskningsprojekt görs praktiska studier som leder fram till modeller som kan användas i analysarbete för berörda intressenter. De ekonomiska effekterna för fem representativa praktikfall redovisas också.

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

R48:1987

ISBN 91-540-4738-2
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Svenskt Tryck Stockholm 1987

INNEHÅLLSFORTECKNING

| | |
|---|----|
| SAMMANFATTNING | 5 |
| 1 INLEDNING | 7 |
| 1.1 Huvuddragen i PBL | 7 |
| 1.2 Vissa övergångsbestämmelser | 12 |
| 1.3 Vissa ersättningsbestämmelser | 15 |
| 2 UPPLÄGGNING AV ANALYSARBETET | 17 |
| 2.1 För kommunerna | 17 |
| 2.2 För fastighetsägarna | 18 |
| 2.3 För kreditgivarna | 19 |
| 3 RESULTAT | 20 |
| 3.1 Sollentuna kommun | 20 |
| 3.2 Örebro kommun | 23 |
| 3.3 Försäkringsbolaget SPP | 28 |
| 3.4 JCC Fastigheter AB | 30 |
| 3.5 Kreditgivare | 33 |
| 4 FORSKNINGS- OCH UTVECKLINGSARBETE | 36 |

SAMMANFATTNING

Bakgrund

När PBL träder i kraft den 1 juli 1987 får kommunerna möjlighet att upphäva eller ändra byggnadsrätter i stads- och byggnadsplaner som har fastställts före år 1979. Enligt en s k garantiregel har då fastighetsägare i vissa fall rätt till ersättning. Ersättningen skall i princip motsvara skillnaden mellan fastighetens värde före och efter kommunens beslut att upphäva eller ändra planen. Enligt en särskild spärregel får dock värdet före beslutet - om kommunen begär det - inte sättas högre än det pris fastigheten skulle kunna ha sålts för utan att realisationsvinst uppkommer.

Syfte

Effekterna av garantiregeln är inte enkla att överblicka. De är inte heller analyserade i lagstiftningsärendet. Syftet med detta forskningsprojekt är att genom praktiska studier dels ta fram modeller för ett analysarbete för berörda intressenter, dels belysa främst de ekonomiska effekterna för fem representativa praktikfall.

Analys av fem praktikfall

VIK AB Fastighetsekonomi och juridik har analyserat de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna av övergången till PBL i fem praktikfall. Analyserna har genomförts med hjälp av en extern expertgrupp med erfarenhet från forskning, domstolar, fastighetsbolag och kreditföretag.

Praktikfallen

I två kommuner studeras - mot bakgrund av kommunens planintentioner för vissa områden - effekterna av att ändra och upphäva gällande stads- och byggnadsplaner när PBL träder i kraft. För två olika slag av fastighetsägare beräknas de ekonomiska förluster som skulle uppstå om kommunerna konsekvent utnyttjade de möjligheter att upphäva planer som finns när PBL träder i kraft. Slutligen studeras de effekter som kan uppkomma för en kreditgivare om nuvarande byggrätter i stads- och byggnadsplaner upphävs.

Resultat

I Örebro kommun är det en typisk innerstadssituation med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse som hotas av rivning p g a stora nybyggnadsrätter i en gammal stadsplan från 1947. Den befintliga bebyggelsen tillkom före stadsplanen och består av låg trä- och stenhusbebyggelse

som kommunen vill bevara. När stadsplanen fastställdes förutsattes dock att bebyggelsen skulle rivras för att ge plats för en avsevärt högre exploatering. I detta fall visar analyserna att den s k garantiregeln inte kommer att bli tillämplig. Det blir därför möjligt för kommunerna att upphäva stadsplanen utan att betala någon ersättning till fastighetsägarna.

I Sollentuna kommun har bl a studerats ett område med byggnadsplan från 1940. Området är utbyggt endast till viss del och består mest av små fritidshus. Ett byggnadsförbud råder sedan 1947. När PBL träder i kraft upphävs byggnadsförbudet. Kommunen antas då upphäva planen för att på sikt ersätta den med tätare bebyggelse för permanentboende. När kommunen upphäver planen visar analysen att åtta av ca sjuttio fastigheter kommer att omfattas av garantiregeln. Den totala marknadsvärdeminskningen till följd av planupphävandet för dessa åtta fastigheter uppgår till ca 950.000 kronor. Härav blir kommunen skyldig att ersätta ca 350.000 kronor. Anledningen till att hela minskningen inte ersätts är den ovan nämnda spärregeln.

JCC fastigheter AB har ett mycket stort fastighetsinnehav över hela landet. Det totala marknadsvärdet är ca 1,6 miljarder kronor. Av hela fastighetsbeståndet (ca 100 st) har det visat sig att det finns outnyttjad byggnadsrätt på 32 st. Om kommunerna upphäver planerna för samtliga dessa fastigheter kommer marknadsvärdet totalt att minska med ca 27 miljoner kronor. Av denna minskning blir kommunerna skyldiga att ersätta ca 8 miljoner kronor. För att få en mera realistisk bedömning av effekterna är det emellertid nödvändigt att noga studera kommunernas planintention för varje fastighet.

Försäkringsbolaget SPP har betydligt färre fastigheter med outnyttjade byggnadsrätter. Av det studerade södra förvaltningsområdet med totalt 33 st fastigheter är det endast 4 st som har outnyttjade byggnadsrätter. Om kommunerna i dessa fall skulle upphäva gällande stadsplaner när PBL träder i kraft, kommer marknadsvärdena att minska med knappt 1 miljon kronor. Garantiregeln kommer inte i något fall att bli tillämplig varför inga ersättningar kommer att betalas ut.

För kreditgivare har en teoretisk genomgång gjorts av alla de delar av PBL som kan ha betydelse för en kreditgivare och som därför måste beaktas vid kreditgivning. Här skall bara pekas på de viktigaste inslagen nämligen möjligheterna att införa permanenta rivningsförbud, systemet med tidsbegränsade byggrätter samt möjligheten att slopa byggrätter i planer fastställda före 1979.

1 INLEDNING

Onsdagen den 26 november 1986 antog riksdagen bl a en ny plan- och bygglag (PBL). Därmed avslutades ett av de mest omfattande och långvariga lagstiftningsärendena på många år.

Samtidigt antog riksdagen ett förslag till lag om hushållning med naturresurser (NRL) och ett förslag till lag om exploateringssamverkan (ESL). Under våren 1987 väntas riksdagen också anta ett förslag till ändringar i ett fyrtiotal angränsande lagar.

Lagförslagen träder i kraft den 1 juli 1987.

Som bakgrund till den följande undersökningen skall huvuddragen i PBL presenteras i det följande. Av den presentationen framgår att PBL innebär en hel del nyheter för såväl kommuner, fastighetsägare, kreditgivare m fl. Vissa av dessa nyheter kräver ett förberedelsearbete redan innan lagens ikraftträdande.

Särskilt gäller detta vissa av övergångsbestämmelserna till PBL. Som framgår av presentationen i avsnitt 1.1 kommer nämligen kommunerna att få vida möjligheter att upphäva nu gällande stads- och byggnadsplaner som är fastställda före år 1979. Enligt en s k garantiregel är emellertid kommuner i vissa fall skyldiga att betala ersättning till fastighetsägare om sådana planer upphävs. Effekterna av denna garantiregel är därför mycket väsentlig att känna till för såväl kommuner, fastighetsägare som kreditgivare.

Analysarbetet har gjorts av jurister och fastighetsekonomer vid VIAK AB Fastighetsekonomi och juridik tillsammans med en särskild referensgrupp under ledning av professor Gerhard Larsson, KTH. Larsson har också deltagit i uppläggningsprojektet och valet av representativa praktikfall.

I vissa fall har analysarbetet för sammanhangets skull utvidgats att avse även andra rättsliga och ekonomiska effekter än de som följer av den s k garantiregeln.

1.1 Huvuddragen i PBL

PBL ersätter gällande byggnadslagstiftning, dvs 1947 års byggnadslag, 1959 års byggnadsstadga och 1976 års "svartbyggelag".

PBL består av sjuutton kapital enligt följande:

- 1 kap Inledande bestämmelser
- 2 kap Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse
- 3 kap Krav på byggnader m m
- 4 kap Översiktsplan
- 5 kap Detaljplan och områdesbestämmelser
- 6 kap Plangenomförande
- 7 kap Regionplanering
- 8 kap Bygglov, rivningslov och marklov
- 9 kap Byggnadsarbeten, tillsyn och besiktning
- 10 kap Påföljder och ingripanden vid överträdelser m m
- 11 kap Byggnadsnämnden
- 12 kap Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m m
- 13 kap Överklagande
- 14 kap Skyldighet att lösa mark och utge ersättning
- 15 kap Domstolsprövning m m
- 16 kap Bemyndiganden m m
- 17 kap Övergångsbestämmelser

Syftet med PBL är att den skall bidra till en lämplig samhällsutveckling och ge förutsättningar för tillkomsten av goda bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljöer.

De krav som staten ställer upp för att detta syfte skall nås, finns i främst 2 och 3 kap. I 2 kap finns ganska allmänt hållna bestämmelser om vad som skall iakttas när beslut om markanvändningen skall fattas, t ex att ett visst område skall användas för bebyggelse. Bestämmelserna i 3 kap som alltså handlar om krav på byggnader m m - blir tillämpliga när prövningen enligt 2 kap är avklarad. Har ett område med stöd av 2 kap befunnits lämpligt för bebyggelse, avgörs därefter med stöd av 3 kap hur de enskilda byggnaderna skall placeras i detalj och hur de skall estetiskt utformas och tekniskt utföras med hänsyn till behovet av skydd mot brand och olycksfall, kraven på hållfasthet, hushållning med energi m m.

Plansystemet

Enligt byggnadslagen sker planläggning med hjälp av generalplaner, stadsplaner och byggnadsplaner. Dagens plansystem i dessa delar ersätts i PBL av översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan.

I PBL-systemet finns ytterligare två planformer, nämligen fastighetsplanen, som skall underlätta genomförandet av detaljplaner i främst fastighetsbildningssammanhang och regionplanen, som är avsedd för samordning av flera kommuners planläggning. Även dessa planformer har som bekant sina motsvarigheter i dagens system, nämligen i form av tomtindelning och regionplan.

Översiktsplanen är obligatorisk. En sådan plan skall alla kommuner ha och den skall omfatta kommunens hela yta. Avsikten är att den första översiktsplanen i stor utsträckning skall kunna bygga på dagens kommunöversikter och de andra former av översiktliga planer som finns hos kommunerna. Översiktsplanen har ingen bindande verkan för myndigheter eller enskilda. Den utgör enbart ett underlag för de bedömningar som skall göras vid efterföljande beslut, t ex vid prövningen av ansökningar om bygglov eller vid beslut att anta en detaljplan.

Även om översiktsplanen således inte har någon bindande verkan, kan angivelserna i planen ändå i många fall vara tillräckliga för att de allmänna intressena skall kunna tillgodoses. I vad mån detta blir fallet beror bl a på hur väl dokumenterade och underbyggda angivelserna är. I vissa situationer kan det emellertid finnas behov av att med bindande verkan säkerställa att syftet med översiktsplanen inom ett visst begränsat område blir tillgodosett. För att åstadkomma detta kan kommunen så att säga omvandla angivelserna i planen till områdesbestämmelser.

Med områdesbestämmelser kan regleras t ex utformning och utförande av tillkommande bebyggelse samt bevarande av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Syftet med områdesbestämmelser är inte att de skall innehålla någon fullständig reglering för det aktuella området. De skall normalt användas för att klara ut vissa avgränsade frågor. Om kommunen vill åstadkomma en mer fullständig reglering inom området, är det detaljplanen som skall användas.

Detaljplanen ersätter dagens stads- och byggnadsplaner. Den är, som nyss nämndes, den planform som skall användas när man mera fullständigt och i detalj vill reglera rättigheter och skyldigheter både markägare emellan och mellan markägare och samhället. Jämfört med stads- och byggnadsplanerna är regleringsmöjligheterna med detaljplanen betydligt mera vidsträckta.

Den för markägaren viktigaste effekten av en detaljplan är att den normalt ger en byggrätt. Den kan sägas utgöra ett förhandsbesked till markägaren att han får bygga i enlighet med planen. Någon sådan rätt följer varken av översiktsplanen eller av områdesbestämmelser.

PBLs detaljplan skiljer sig på flera punkter från stads- och byggnadsplanerna. Den viktigaste skillnaden är att markägarens byggrätt kan begränsas i tiden.

Systemet med tidsbegränsning av byggrätten är kopplat till ett krav att det för varje detaljplan skall bestämmas en genomförandetid, som skall vara minst 5 och högst 15 år. Genomförandetiden är den tid inom vilken markägaren måste ansöka om lov för att han skall kunna utgå från att han får genomföra de åtgärder som planen medger. Kommunen är skyldig att betala full ersättning för den skada fastighetsägaren lider om planen under genomförandetiden ändras (t ex i form av förlorad byggrätt).

Efter genomförandetiden är det kommunen som får en stark ställning och då kan kommunen ändra eller upphäva planen mot fastighetsägarnas bestridande och utan att de har någon rätt till ersättning.

Detaljplanen fortsätter alltså att gälla efter genomförandetidens utgång. För att den skall upphöra krävs det att kommunen fattar beslut om detta.

Ett av syftena med att tidsbegränsa byggrätterna är att ge kommunerna bättre möjligheter att planera för förändringar i bebyggelsen. I dagens byggnadslagstiftning finns nämligen inga uttryckliga bestämmelser som anger under vilka förutsättningar en stads- eller byggnadsplan får ändras eller upphävas. Det har lett till osäkerhet och stora svårigheter för kommunerna när det har gällt behandlingen av äldre, inaktuella planer. Nybyggnadsförbud i avvaktan på planändring har varit det medel som kommunerna har använt sig av i dessa situationer. Sådana byggnadsförbud är tänkta att vara ett par, tre år, men det finns gott om exempel på 20-30 år gamla förbud. Stadsförnyelsearbetet hindras genom dagens regler på grund av att kommunerna inte har kunnat eller vågat göra de ändringar i outnyttjade byggrätter som varit nödvändiga med hänsyn till samhällsutvecklingen.

Samtidigt har fastighetsägare med bebyggda fastigheter på grund av nybyggnadsförbuden hindrats från att bygga om och förbättra sina hus. Reformen med tidsbegränsningar av byggrätter har kombinerats med bestämmelser som ger ägare till bebyggda fastigheter större trygghet än de nu har i besittningen av sitt byggnadskapital.

Tillståndsreglerna

Liksom dagens lagstiftning innehåller också PBL krav på tillstånd för vissa slag av åtgärder. Tillstånd lämnas i form av bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked. PBL innebär visserligen att den krets av åtgärder som kräver lov, blir något utvidgad jämfört med i dag. Det gäller särskilt beträffande anläggningar av skilda slag. Samtidigt har det varit en strävan att lätta på lovkravet, när det kan ske utan olägenhet för grannar och för de allmänna intressen som kan finnas.

Enligt byggnadsstadgan är vissa åtgärder på fastigheter med en- eller tvåbostadshus undantagna från bestämmelserna om byggnadslov. T ex får man bygga s k friggebodar utan lov. Dessa undantag finns också enligt PBL, och de utvidgas dessutom något. PBL innehåller emellertid dessutom den nyheten att kommunerna får möjlighet att befria vissa åtgärder från kravet på lov inom områden där detta kan ske utan att andra intressen träds för när. I speciella fall kan lovkravet också utökas.

Som nyss nämndes innehåller PBL vissa bestämmelser som ger ägare till bebyggda fastigheter en förbättrad ställning jämfört med i dag. Bestämmelserna är utformade så att fastighetsägaren har en principiell rätt att få lov till vissa förbättringsåtgärder.

Inom detaljplan har alla fastighetsägare rätt till lov för in- och utvändiga förbättringsåtgärder inom ramen för den användning som pågår i byggnaden. Den rätten till investeringar har fastighetsägaren även om byggnaden ligger i strid mot planen eller om planen visar att fastigheten är avsedd att användas på ett annat sätt än det som pågår. I dag hindras vanligtvis sådana ändringar på grund av förbudet mot nybyggnad i strid mot plan.

Samma rätt till lov för förbättringsåtgärder finns för byggnader utanför detaljplan. För ägare till en- eller tvåbostadshus gäller här dessutom en rätt till lov för komplementbyggnader (garage, uthus m m) och mindre tillbyggnader. Den rätten kan dock i vissa fall begränsas genom områdesbestämmelser.

Ytterligare en regel till skydd för bebyggda fastigheter bör påpekas. Regeln gäller den s k återuppföranderätten och ger fastighetsägaren ett ekonomiskt skydd, om han vägras lov att inom fem år ersätta en riven eller på annat sätt förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad.

Ersättningsprinciper

I vissa avseenden erbjuder PBL mer vidsträckta regleringsmöjligheter än dagens stads- och byggnadsplaner. En del regleringar kan vara så ingripande att de ger upphov till ersättnings- eller lösningsskyldighet för kommunen. En närmare beskrivning av ersättningsreglerna när det gäller bevarande av miljömässigt eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse ges i avsnitt 1.3.

Övergångsfrågor

PBL träder i kraft den 1 juli 1987.

I samband med ikraftträdandet aktualiseras en rad övergångsfrågor av vilka den mest centrala gäller behandlingen av de stads- och byggnadsplaner som gäller vid ikraftträdandet. Övergångsbestämmelserna i denna del innebär att alla sådana planer skall gälla som detaljplaner enligt PBL.

En avgörande skillnad mellan dessa planer och de detaljplaner som antas med stöd av PBL är emellertid, som tidigare berörts, att stads- och byggnadsplanerna gäller utan någon uttrycklig begränsning i tiden, medan detaljplaner enligt PBL skall ha en genomförandetid. Frågan i vilken utsträckning de äldre planerna skall påföras genomförandetid och därmed förses med en "garanti" att de får genomföras, har lösts på så sätt att stads- och byggnadsplaner som har fastställts efter år 1978 skall ha en genomförandetid. Genomförandetidens längd för alla dessa planer har bestämts till fem år, räknat från PBLs ikraftträdande.

I fråga om övriga äldre planer skall genomförandetiden anses ha gått ut. Det innebär bl a att de i det föregående beskrivna reglerna om ändring och upphävande av detaljplaner blir tillämpliga.

När det gäller de mest kontroversiella nybyggnadsförbuden, dvs de som har utfärdats i avvaktan på planändring, innebär övergångsbestämmelserna att förbuden upphör att gälla vid PBLs ikraftträdande. Det medför bl a att kommunerna tvingas ta ställning till frågan om och i vilken utsträckning de tidigare förbudsbelagda planerna skall få genomföras. För de planer som påförs en genomförandetid, dvs sådana som har fastställts efter år 1978, är ställningstagandet givet på förhand; under genomförandetiden måste kommunen släppa fram bebyggelsen, om man vill undgå ersättningsskyldighet. För äldre planer - fastställda år 1978 eller tidigare - är situationen annorlunda.

1.2 Vissa övergångsbestämmelser

Enligt övergångsbestämmelserna till PBL skall stads- och byggnadsplaner fastställda före 1979 betraktas som detaljplaner enligt PBL, men där genomförandetiden har gått ut. Detta innebär att kommuner får möjlighet att ändra eller upphäva sådana planer utan att beakta gällande byggnadsrätter. I vissa situationer kommer då fastighetsägare att få ersättning enligt den s k garanti-regeln (17 kap 8 § PBL)

Lagttext

Om skada uppkommer till följd av att en plan eller bestämmelse, vars genomförandetid enligt 4 § skall

anses ha gått ut, upphävs eller ändras, har fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastighet rätt till ersättning av kommunen.

Rätt till ersättning föreligger om fastigheten

1. är belägen inom ett område som till större delen är bebyggt i huvudsak i enlighet med planen och
2. efter upphävandet eller ändringen inte får bebyggas eller får bebyggas endast i en utsträckning som är uppenbart oskälig.

Ersättning enligt första stycket skall bestämmas som skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet att upphäva eller ändra planen. Fastighetens marknadsvärde före beslutet skall bestämmas med hänsyn till såväl de planförhållanden som de ersättningsprinciper som gällde vid lagens ikraftträdande. Om kommunen begär det, får dock värdet inte bestämmas högre än ett belopp som motsvarar vad som enligt anvisningarna till 36 § kommunalskattelagen (1928:370) får dras av vid beräkning av realisationsvinnet vid avyttring av fastighet.

Talan om ersättning enligt första stycket skall väckas före utgången av juni 1992. Har fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten väckt talan och har han rätt till ersättning, får kommunen i stället lösa fastigheten eller rättigheten.

I mål om ersättning och inlösen skall i övrigt 14 kap 9 § samt 15 kap 1 och 6 §§ tillämpas.

Som framgår av lagtexten gäller att den aktuella fastigheten måste vara belägen inom ett område som till större delen är bebyggt i huvudsak i enlighet med planen, det s k utbyggnadskriteriet. Enligt motiven är det härvid i första hand det aktuella byggnadskvarteret som skall beaktas. Om kvarteret till minst två tredjedelar är utbyggt skall kriteriet anses uppfyllt. Det väsentliga är då att man har bebyggt fastigheterna i enlighet med det ändamål som anges i planen. Det är emellertid inte nödvändigt att byggrätten på respektive fastighet har utnyttjats fullt ut. Anges det t ex i planen att kvarteret får bebyggas med 10 vån bostadshus men två tredjedelar av kvarteret har bebyggts med 3 vån bostadshus skall således kriteriet anses uppfyllt.

Det andra kriteriet som enligt lagtexten också måste vara uppfyllt är att fastigheten efter upphävandet eller ändringen inte får bebyggas eller får bebyggas endast i en utsträckning som är uppenbart oskälig, det

s k oskälighetskriteriet. Enligt motiven kommer bedömningen av detta kriterium att bli olika beroende på vilket slag av bebyggelse som är tillåtet enligt den gamla planen. Är det fråga om villa- eller fritidsbebyggelse torde kriteriet inte anses uppfyllt så länge man ändrar planen inom ramen för samma ändamål. Om t ex den gamla planen medger fritidshus om 150 m² och kommunen ändrar planen så att den medger fritidshus om endast 50 m² torde sålunda kriteriet inte anses uppfyllt. Ändras eller upphävs planen så att någon bebyggelse inte alls får uppföras är kriteriet däremot uppfyllt.

Den ersättning som fastighetsägaren är berättigad till om de två angivna kriterierna är uppfyllda bestäms i princip som skillnaden mellan fastighetens värde före och efter kommunens beslut att upphäva eller ändra planen. När det gäller värdet före ges dock ett flertal regler för hur detta skall beräknas. Enligt huvudregeln skall värdet bestämmas enligt de expropriationsrättsliga ersättningsprinciper och de planförhållanden som gäller när PBL träder i kraft. Detta värde bestäms alltså på exakt samma sätt som man skulle göra vid en expropriation omedelbart före PBLs ikraftträdande. Enligt en tilläggsregel får emellertid - om kommunen begär det - det sålunda bestämda värdet inte överstiga det belopp som motsvarar vad som enligt anvisningarna till 36 § kommunalskattelagen får dras av vid beräkning av realisationsvinnet vid avyttring av fastighet (det s k omkostnadsbeloppet). Detta innebär med andra ord det värde man vid ersättningstidpunkten skulle kunna sälja fastigheten för utan att någon realisationsvinnet uppkommer.

Fastighetsägaren måste väcka talan inom fem år från PBLs ikraftträdande. Detta innebär i praktiken att fastighetsägaren måste söka bygglov inom tre år från ikraftträdandet för att vara säker på att få sin talan prövad. Det är nämligen, under vissa förutsättningar, möjligt för kommunen att vilandeförklara en bygglovsansökan under högst två år innan man bestämmer sig för att ändra eller upphäva planen.

Om fastighetsägaren har rätt till ersättning får kommunen i stället lösa fastigheten. Denna möjlighet torde kommunerna komma att utnyttja i de fall marken senare kommer att planläggas på nytt. I annat fall kan effekten bli att fastighetsägaren får en "dubbel" kompensation.

Beträffande rättegångskostnadsreglerna är de utformade så att det i normalfallet blir kommunen som får betala. Vid rena okynnesprocesser kommer dock fastighetsägaren att få betala.

1.3 Vissa ersättningsbestämmelser

När det gäller ekonomiska konsekvenser för kommunen vid bevarande av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är det närmast bestämmelserna i 14 kap 8 § PBL som är av intresse.

Lagtext

8 § Agare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av att

1. bygglov vägras till att ersätta en riven eller på annat sätt än genom olyckshändelse förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes.

2. rivningsförbud meddelas i detaljplan eller områdesbestämmelser eller rivningslov vägras med stöd av 8 kap 16 § 2 eller 3.

3. skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap 12 § meddelas i en detaljplan eller i områdesbestämmelser.

4. bestämmelser om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap 9 § tredje stycket meddelas i områdesbestämmelser.

5. marklov vägras med stöd av 8 kap 18 § första stycket 2 eller 3.

Rätt till ersättning föreligger i fall som avses i första stycket 1 och 2, om skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten och, i de fall som avses i första stycket 3-5, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Medför beslut som avses i första stycket att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det.

Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket samt beslut enligt 8, 9, 11 och 19 §§ naturvårdslagen (1964:822), under förutsättning att besluten meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 21 § skogsvårdslagen (1979:429) som i särskilda fall har inträtt inom samma tid.

Har kommunen efter föreläggande enligt 12 kap 6 § beslutat om rivningsförbud eller skyddsbestämmelser som avses i första stycket 2 eller 3 för att tillgodose ett riksintresse enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m m, är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. I fall som avses i första stycket 4 och 5 är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

Av bestämmelserna framgår att kommunen är skyldig att betala ersättning till fastighetsägaren om rivningslov vägras eller om ett rivningsförbud införs genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Som förutsättning för detta gäller att betydande skada uppkommer för fastighetsägaren. Av 14 kap 10 § PBL framgår att endast den del av skadan som överstiger den angivna skadenivån (betydande skada) skall ersättas.

I motiven till den nu aktuella ersättningsbestämmelsen anges vissa preciseringar av begreppet "betydande skada". Dessa preciseringar torde kunna tolkas så att fastighetsägaren får tåla en ekonomisk skada som kan vara olika beroende på vilken typ av fastighet det är fråga om. För de fastigheter som är aktuella i föreliggande analys (kommersiella objekt) torde motiven kunna tolkas så att fastighetsägaren måste tåla en skada om ca 15 % av fastighetens värde innan denne har rätt till ersättning.

Enligt p.2 är kommunen också skyldig att betala ersättning till följd av skyddsbestämmelser i vissa fall. En förutsättning för detta är att den pågående användningen avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Enligt motiven innebär detta att fastighetsägaren endast i undantagsfall skall behöva tåla en skada som uppgår till tio procent av värdet av den berörda delen av fastigheten. I normalfallet får man alltså utgå ifrån att gränsen ligger betydligt lägre.

2 UPPLÄGGNING AV ANALYSARBETET

Tyngdpunkten i det genomförda analysarbetet ligger i att bedöma om de angivna kriterierna i den s k garanti-regeln är uppfyllda eller ej. De värderingar som är nödvändiga för att bestämma ev ersättningar baseras på erfarenhetsbedömningar och tillgängligt ortsprismaterial men uppfyller inte de långtgående krav som gäller vid expropriationsprocesser och liknande. Vid värdering och ersättningsberäkningar har genomgående bortsetts från ev erlagda gatu- och va-avgifter eftersom dessa återbetalas i särskild ordning.

2.1 För kommunerna

Sollentuna

Garantiregelns tillämpning är till stor del beroende på hur kommunen eller fastighetsägaren agerar såväl före som efter ikraftträdandet. När det gäller Sollentuna kommun har därför ett par olika handlingsalternativ analyserats. Mellan dessa finns naturligtvis ett flertal olika tänkbara handlingsalternativ.

Ett av de studerade områdena i Sollentuna omfattas av en gammal byggnadsplan. Området är delvis utbyggt med mindre fritids- och permanentus och långvariga nybyggnadsförbud har hindrat ett bebyggande av de obebyggda tomterna. Här har två alternativ studerats, nämligen dels att kommunen vid ikraftträdandet ersätter byggnadsplanen med en ny detaljplan enligt PBL (alt 1), dels att kommunen vid ikraftträdandet upphäver planen utan att ersätta den med någon ny under den närmaste tiden (alt 2).

För båda alternativen har de ekonomiska konsekvenserna analyserats.

Till att börja med har alla kommunalt ägda fastigheter samt de enligt planen fullt bebyggda fastigheterna gallrats bort. Därefter har för varje enskilt ägd fastighet med kvarstående outnyttjad byggnadsrätt bedömts huruvida kriterierna i garantiregeln uppfylls. I alternativ 2 har sedan för de fastigheter som uppfyller kriterierna bestämts såväl marknadsvärdet före som efter beslutet att upphäva byggnadsplanen. Sedan har kommunens ersättning till resp fastighetsägare bestämts enligt 17 kap 8 § PBL.

I alt 1 har också de fastigheter som får behålla sin byggrätt gallrats bort. Vid beräkning av ersättningen har fastigheterna grupperats efter dels vilka som får lägre byggrätt, dels vilka som lämnas utanför den nya

planen. Därtill kommer de fastigheter som läggs ut för annat än enskilt bebyggande. Beträffande den sistnämnda gruppen bestäms dock ersättningen inte enligt 17 kap 8 § PBL utan enligt reglerna i expropriationslagen (jfr 6 kap 39 § PBL).

Inom ett annat område av Sollentuna gäller en avstyckningsplan som kommer att upphävas automatiskt när PBL träder ikraft. Här belyses hur några olika handlingsalternativ såväl före som efter ikraftträdandet kan påverka bygglovsfrågor m m efter ikraftträdandet.

Örebro

I Örebro studeras förhållandena i ett innerstadskvarter med stort inslag av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. På grund av överstora byggrätter i en gammal stadsplan hotas bebyggelsen av rivning. Kommunen är angelägen att bevara bebyggelsen genom rivningsförbud och skyddsbestämmelser.

För att bättre kunna uppskatta den totala kostnaden för kommunen om man genomför sina bevarandeplaner när PBL träder ikraft har analyserna i detta fall utvidgats till att avse inte bara garantiregeln utan även effekterna av ersättningsbestämmelserna vid rivningsförbud och skyddsbestämmelser.

2.2 För fastighetsägarna

Analyserna för fastighetsägarna, dvs Försäkringsbolaget SPP och JCC Fastigheter AB, har lagts upp på ett något annorlunda sätt än för kommunerna. Vid genomgång av en fastighetsägares bestånd vet man ju normalt inte vilka planer kommunen har för resp fastighet. Därför bygger analyserna på den förutsättningen att kommunerna alltid kommer att utnyttja sina möjligheter att upphäva gällande stads- eller byggnadsplaner.

Det resultat som härvid framkommer visar då vilken värdeminskning som maximalt kan uppstå och i vilken utsträckning kommunen blir skyldig att ersätta denna marknadsvärdeminskning. Det kanske kan kallas en form av "riskbedömning". För att få en något mera realistisk bedömning av skadeeffekterna har en specialstudie gjorts i en av de berörda kommunerna. Härvid har undersökts om det finns några dokumenterade planer på att ändra eller upphäva befintliga detaljplaner för de i denna studie aktuella fastigheterna.

Vid genomgång av resp fastighetsbestånd har till en början gallrats bort alla de fastigheter som inte berörs av garantiregeln. Det gäller till att börja med

fastigheter som är belägna i detaljplaner fastställda efter 1978. Vidare har gallrats bort de fastigheter som är fullt utbyggda enligt gällande plan samt fastigheter utanför områden med detaljplan.

De fastigheter som återstår efter denna gallring är sådana som kan beröras av byggrättsbegränsningar. Dessa fastigheter har i sin tur grupperats i dels obebyggda, dels bebyggda fastigheter. För varje fastighet i dessa grupper har bestämts såväl marknadsvärdet före som efter ett beslut att upphäva gällande plan. Härigenom kan den maximala minskningen i marknadsvärdet bestämmas.

Härefter har de fastigheter gallrats bort som inte uppfyller de båda kriterierna i garantiregeln (se avsnitt 2.1). För de sålunda återstående fastigheterna har skadeersättningen bestämts enligt reglerna i 17 kap 8 § PBL.

2.3 För kreditgivare

Analyserna för kreditgivarna skiljer sig från de föregående kategorierna genom att de inte är kopplade till verkliga fall. Det är nämligen inte på samma sätt som i de övriga studierna möjligt att välja ut praktikfall som kommer att beröras av övergångsbestämmelserna.

I stället har en teoretisk genomgång gjorts av den nya lagstiftningen för att ta reda på alla de situationer som kan ha betydelse för en kreditgivare. Denna genomgång har således inte begränsats till att avse enbart övergångsproblematiken.

För att komplettera denna teoretiska studie har också ett flertal kreditgivare studerats i praktiken för att kartlägga i vilken utsträckning de belånar fastigheter mot säkerhet i form av utnyttjade byggrätter.

3 RESULTAT

3.1 Sollentuna kommun

Två olika områden omfattas av analyserna. Det ena är Viby som omfattas av en byggnadsplan från 1940 med byggnadsförbud enligt 35 § BL i avvaktan på ny stadsplan. Det andra är Södersättra som omfattas av en avstyckningsplan från 1933 med s k 168 §-förordnande samt byggnadsförbud enligt 110 § BL i avvaktan på att vägar, vatten och avlopp byggs ut.

I byggnadsplan för Viby anges inte klart om den avser bebyggelse för permanentboende eller fritidsboende. Av den befintliga bebyggelsen överväger den typiska fritidsbebyggelsen i norra delen av området medan den södra delen har bebyggts med hus för permanentboende. Däremellan ligger ett stort område med åker- och naturmark samt ett tiotal småhus varav hälften utnyttjas för permanentboende.

När det gäller att bedöma de båda kriterierna i garantiregeln har svårigheterna legat dels i att bedöma utbyggnadskriteriet eftersom kvartersindelningen i gällande byggnadsplan är mycket ojämn, dels att bedöma oskälighetskriteriet eftersom den befintliga bebyggelsen är så blandad.

Ett exempel

I fig 1 nedan visas en obebyggd fastighet som enligt gällande detaljplan innehåller en byggnadsrätt. Enligt kommunens områdesplan kommer fastigheten att få bebyggas i större utsträckning än enligt gällande plan. Enligt alt 1, dvs där den gamla planen direkt ersätts med den nya detaljplanen, kommer någon ersättning alltså inte att bli aktuell. I alt 2 där gamla planer ersätts utan att i den närmaste tiden ersättas med någon ny aktualiseras däremot ersättningsfrågan.

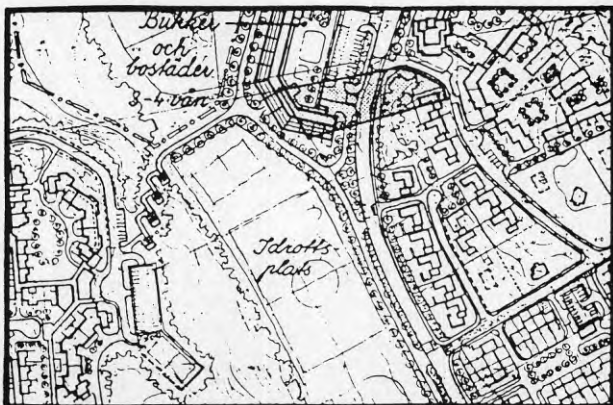
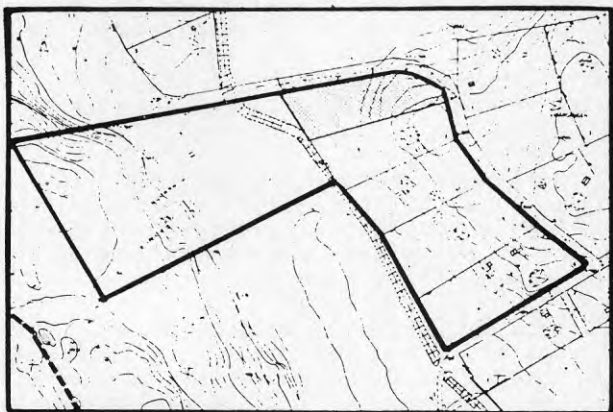
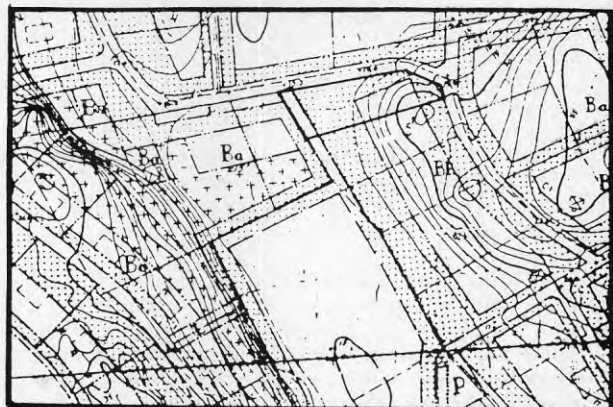


Fig 1: Ersättningsexempel - Sollentuna. Överst - plan-
karta, mitten - befintlig bebyggelse, underst -
områdesplanens illustrationsskiss

Är då till att börja med utbyggnadskriteriet nr 1 i garantiregeln uppfyllt? Som framgår av fig 1 är byggnadskvarteret mycket oregelbundet. Den nordvästra delen - som innehåller flera byggnadsrätter - är helt obebyggd, medan den del av kvarteret som den aktuella fastigheten tillhör är i stort helt utbyggd. Beaktas då hela kvarteret är kriteriet inte uppfyllt. Bortser man emellertid från den nordvästra delen kommer kriteriet att vara uppfyllt.

Eftersom det enligt motiven till garantiregeln anges att man i vissa speciella fall får avvika från den strikta lösningen till ett och samma byggnadskvarter har vi i detta fall gjort den bedömningen att den aktuella fastigheten får anses ligga inom ett område som till större delen är bebyggt i huvudsak i enlighet med planen. Vi har alltså vid denna bedömning bortsett från den nordvästra delen av kvarteret.

Osaklighetskriteriet nr 2 får anses uppfyllt eftersom man efter planupphävandet inte alls får bebygga fastigheten.

Marknadsvärdeminskningen har i detta fall uppskattats till ca 150 000 kr. Den ersättning kommunen blir skyldig att betala fastighetsägaren uppgår till 39 000 kr. Att ersättningen i detta fall blir så liten beror på den särskilda spärregeln (jfr avsnitt 2.1).

I detta exempel bör observeras kommunens möjlighet att i stället för att betala ersättning kan begära att få lösa in fastigheten. Eftersom fastighetens byggrätt så småningom kommer att bli väl så stor som enligt gällande byggnadsplan torde kommunen i detta fall utnyttja sin inlösenrätt. Annars kommer ju fastighetsägaren att få "dubbel" kompensation för den tillfälligt förlorade byggrätten.

Av följande sammanställning framgår vilka ungefärliga ersättningsbelopp som kommunen åsamkas vid de olika alternativen

| | <u>Antal</u> | <u>Marknadsvärde-</u> | <u>Ersättnings-/</u> |
|-------|--------------------|-----------------------|-----------------------|
| | <u>fastigheter</u> | <u>minskning</u> | <u>inlösenkostnad</u> |
| Alt 1 | 3 | | 751 000 |
| Alt 2 | 8 | 950 000 | 221 000 |

Vid alt 1 kommer flertalet fastigheter att få behålla sin byggnadsrätt. Endast i ett fall slopas byggrätten.

De övriga två fallen avser mark som läggs ut som gatu- eller parkmark. Det bör observeras att alt 1 och 2 avser helt olika situationer och att de angivna ersättnings-/inlösenbeloppen därför inte är jämförbara.

Avstyckningsplaneområdet i Södersättra är bebyggt med i huvudsak mindre fritidshus. Av de i planen medgivna 150 tomterna har ca 2/3 bebyggts. Av dessa utgörs huvuddelen av mindre fritidshus och endast ett 10-tal fastigheter är bebyggda med hus för permanentboende.

Enligt övergångsbestämmelserna till PBL (17 kap 4 §) kommer avstyckningsplanen i Södersättra att upphävas när PBL träder ikraft. I och med detta kommer fastighetsägaren bl a att få rätt att uppföra s k komplementbyggnader samt utföra mindre tillbyggnader, vilket han inte har med nuvarande planförhållanden.

Kommunen har huvudsakligen två alternativa möjligheter att gå till väga. Det ena är att anta områdesbestämmelser, det andra är att före PBLs ikraftträdande upphäva 168 §-förordnandet. Om kompletteringsåtgärderna kan anses bidra till permanentbosättning inom området kan nämligen kommunen hindra åtgärderna med stöd av områdesbestämmelser. Bestämmelserna kan då endast riktas mot fritidshusen, vilket begrepp ej definieras i PBL.

Om 168 §-förordnandet upphävs före PBLs ikraftträdande kommer planen att gälla som detaljplan enligt PBL. Gällande byggnadsförbud enligt 110 § BL kommer då att gälla som en planbestämmelse. Det blir emellertid väsentligt färre åtgärder som kan hindras med en sådan planbestämmelse än vad som gäller f n. Helt klart är dock att sådana åtgärder kan hindras som kan leda till permanentning av fritidshus. Mindre förändringar inom ramen för samma användningssätt torde dock inte vara möjliga att hindra.

Vid val mellan dessa två handlingsalternativ bör också beaktas att en- och tvåbostadshus utanför områden med samlad bebyggelse är undantagna från bygglovsplikt vad gäller mindre tillbyggnader m m. Detta undantag gäller oberoende av planförhållanden. Under vissa förutsättningar kan emellertid tillståndsplikt införas även för dessa åtgärder.

3.2 Örebro kommun

Kvarteret Hållstugan är beläget mycket centralt i Örebro. För kvarteret gäller en stadsplan från 1947. Av fig 2 framgår att stadsplanen medger bostadsbebyggelse om fyra och fem våningar samt överbyggd gård.

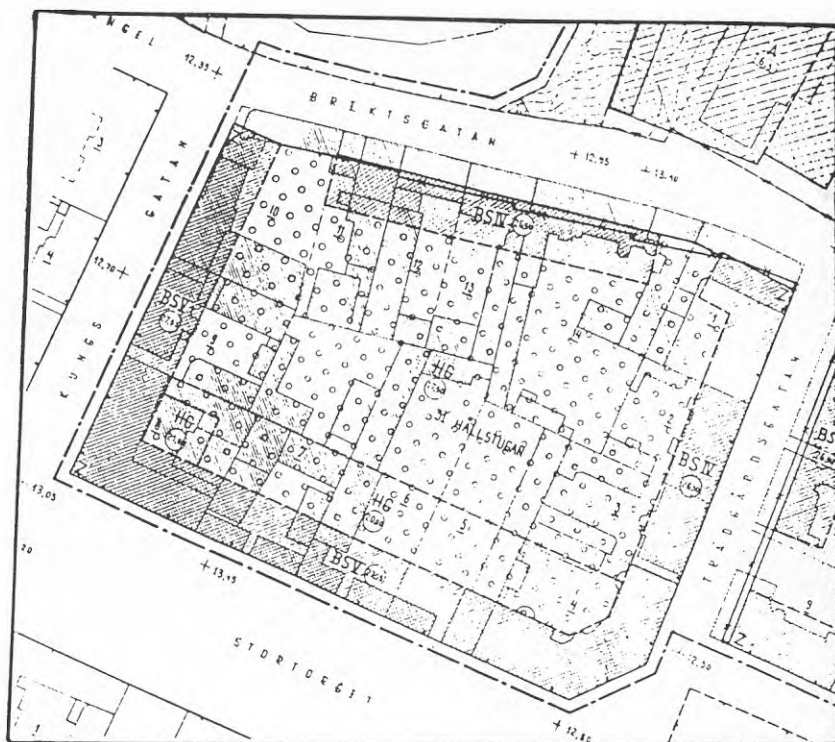


Fig 2: Stadsplan fastställd 1947

Enligt kommunens bevarandeprogram skall den befintliga trähusbebyggelsen utmed Engelbrektsgatan bevaras. Bebyggelsen - som tillkommit före gällande stadsplan - består f n av mycket gammal 1-2 vån omväxlande sten- och trähus med tillhörande gårdsbebyggelse.

Något slutligt kommunalt ställningstagande har inte tagits till vilka ev nytillkommande exploateringsmöjligheter som kan bli aktuella i kvarteret i samband med en bevarandeplan utmed Engelbrektsgatan. Som förutsättning för analysarbetet har emellertid angetts att i stort sett all befintlig bebyggelse - såväl gathus som gårdshus - på fastigheterna utmed Engelbrektsgatan skall bevaras (se fig 3). Detta skall ske genom att rivningsförbud och skyddsbestämmelser införs genom detaljplan.

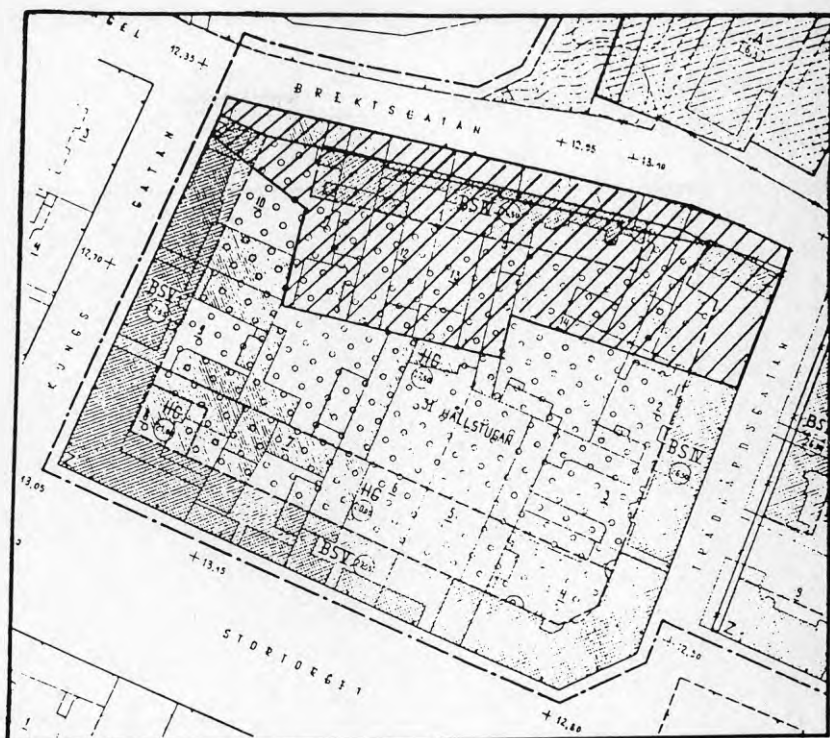


Fig 3: Del av kvarteret som skall bevaras

Garantiregeln

Den första frågan man ställer sig när det gäller att bedöma om garantiregeln är tillämplig är om utbyggnadskriteriet är uppfyllt. Kan man alltså anse att kvarteret till större delen har bebyggt i huvudsaklig överensstämmelse med planen?



Fig 4: Delar av 1947 års plan som har genomförts

Som framgår av fig 4 är det egentligen endast på fastigheterna 4, 5, 6 och 8 som planen har genomförts. Den övriga bebyggelsen strider endast delvis mot planen men har tillkommit före 1947 års stadsplan. Det torde sålunda vara uppenbart att man i 1947 års stadsplan förutsatte att den då befintliga bebyggelsen skulle rivas för att genomföra den nya planen.

Av detta följer att kvarteret inte kan anses ha byggts i huvudsaklig överensstämmelse med planen. Den gällande stadsplanen kan således upphävas eller ändras utan att någon ersättning utgår enligt garantiregeln.

Rivningsförbudet

Vid bedömning av frågan om ersättningsgill skada uppkommer till följd av rivningsförbudet måste man jämföra marknadsvärdet för resp fastighet vid två alternativa användningssätt.

Först måste bestämmas vilket marknadsvärde fastigheten har om ägaren får riva och bygga nytt. Avgörande för detta värde är förstas vad man får bygga efter rivning. Det är då viktigt att komma ihåg att nybyggnadsrätten inte skall bestämmas efter 1947 års plan eftersom den förutsätts ha upphävts. Nybyggnadsrätten konstitueras i stället av den befintliga bebyggelsen eftersom man i princip har rätt att återuppföra en i huvudsak likadan byggnad efter rivning. Vid analyserna har resp fastighets nybyggnadsvärde bestämts efter 500 kr/m² BRA.

Därefter måste bestämmas vilket marknadsvärde resp fastighet har om det befintliga huset skall vara kvar. Vid denna bedömning har bruttohyrorna uppskattats till i genomsnitt 200-250 kr/m². De verkliga hyrorna har inte varit tillgängliga i analysarbetet. Byggnaderna används f n huvudsakligen för kontors- och butiksändamål och den uppskattade hyresnivån torde därför vara lägre än den verkliga hyran. Det är därför sannolikt att de nedan angivna marknadsvärdena vid pågående användning är genomgående för låga.

Om det visar sig att det enligt ovan beräknade nybyggnadsvärdet är högre än värdet vid pågående användning kan man konstatera att en skada har uppkommit till följd av rivningsförbudet. Inte i något fall har en sådan skada kunnat konstateras i kvarteret Hållstugan. Av sammanställningen nedan framgår de totala nybyggnadsvärdena samt marknadsvärdena vid pågående användning av fastigheterna utmed Engelbrektskatan.

| Nybyggnadsvärden | Marknadsvärden vid pågående användning | Ekonomisk skada |
|------------------|--|-----------------|
| 4 320 000 | 6 550 000 | - |

Skyddsbestämmelserna

Om skyddsbestämmelserna medför att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras inom berörd del har fastighetsägaren rätt till ersättning av kommunen.

Det finns inget dokumenterat material till ledning för vilket ev fördyrat underhåll som uppkommer till följd av bevarandeföreskrifter. Som förutsättning för analysarbetet har emellertid schablonmässigt antagits att underhållskostnaderna blir ca 10 % högre till följd av skyddsbestämmelserna. Vidare har antagits att detta gäller under ca 10 år då byggnaderna förutsätts genomgå en grundlig upprustning. Efter denna upprustning förutsätts merkostnaderna försumbara. Skador till följd av

skyddsbestämmelserna har sedan uppskattats som summa nuvärden av de högre underhållskostnaderna (kalkylränta 6 %). Av sammanställningen nedan framgår de sammanlagda uppskattade skadorna.

| Skador till följd av fördyrat underhåll | Marknadsvärde vid pågående markanvändning | Ersättning |
|---|---|------------|
| 420 000 | 6 550 000 | 365 000 |

För resp fastighet motsvarar skadorna mellan 5 och 7 % av fastighetens värde. I absoluta tal varierar skadorna från ca 50 000 kr till ca 150 000 kr. Det är svårt att avgöra om dessa skador skulle anses vara så kvalificerade att ersättning skall utgå. Av motiven framgår emellertid att det endast är sådana skador som för fastighetsägaren framstår som bagatellartade som skall tälas utan ersättning. Så mycket som tioprocentiga skador skall behöva tälas endast om skadans belopp i absoluta tal är litet.

Av de studerade fastigheterna uppgår skador i ett av fallen till ca 50 000 kr, vilket motsvarar ca 5 % av värdet. I analysen har förutsatts att ersättning inte utgår i detta fall. Däremot har förutsatts att ersättning utgår i de övriga fallen där skadorna i absoluta belopp i samtliga fall överstiger 100 000 kr.

3.3 Försäkringsbolaget SPP

Analyserna omfattar SPPs fastighetsbestånd i södra förvaltningsområdet - Region Malmö. Marknadsvärdet för dessa fastigheter är totalt drygt 400 milj kronor.

Av de totalt 33 st fastigheterna är flertalet eller totalt 29 st fullt utbyggda i enlighet med gällande detaljplan. Det är således endast fyra fastigheter av SPPs bestånd i Malmöregionen som kan beröras av minskade byggnadsrätter. Samtliga dessa fastigheter är byggda och avsedda för industriändamål.

Bedömningen av kriterierna i garantiregeln är särskilt komplicerade när det gäller mark för industrianvändning.

För att bedöma om utbyggnadskriteriet är uppfyllt måste nämligen förhållandena utanför det berörda byggnads- kvarteret beaktas i stor utsträckning. Många gånger anger planen endast ett exploateringsstal eller en högs- ta byggnadshöjd. Utbyggnadsgraden blir i sådana fall helt beroende av vilket slag av industri som förekommer på resp fastighet. När det gäller oskälighetskriteriet skall ju en jämförelse göras med bebyggelse i omgiv-

ningen, vilket innebär samma komplikation. I sådana fall får man därför mera bedöma om den uppkomna marknadsvärdeminskningen kan anses oskälig. Stöd för en sådan tolkning finns i motiven till lagförslaget.

Ett exempel

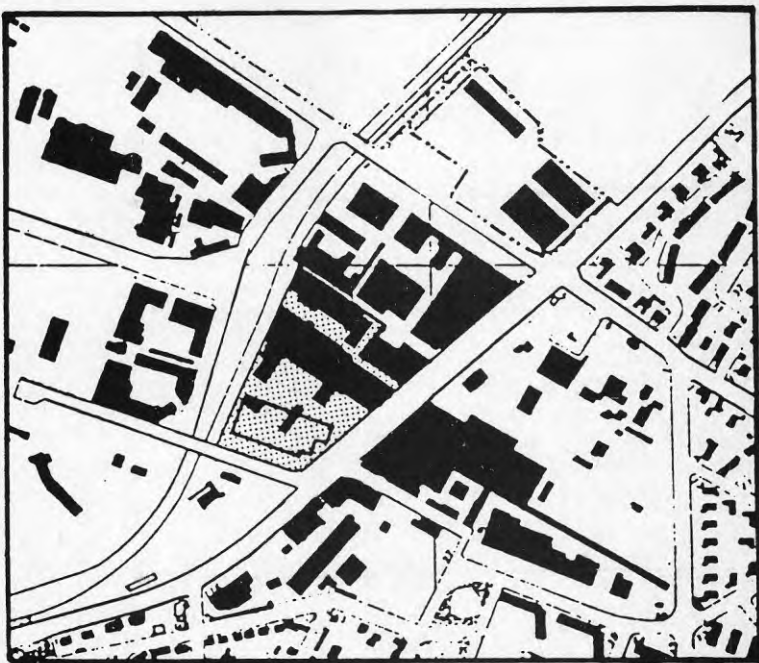


Fig 5: Ersättningsexempel - SPP

I fig 5 visas ett fall där fastigheten är bebyggd med industribyggnader. Av figuren framgår också vilka tillbyggingsmöjligheter som finns enligt gällande stadsplan.

Det går inte att avgöra om byggnadskvarteret eller omkringliggande område är utbyggt till mer eller mindre än just två tredjedelar. Här har i stället gjorts den bedömningen att fastigheten ligger inom ett etablerat industriområde och att man därför måste anse att utbyggnadskriteriet är uppfyllt.

När det gäller oskälighetskriteriet är det svårt att avgöra om fastigheterna i omgivningen har exploaterats i större eller mindre utsträckning än den aktuella fastigheten. Möjligen kan man säga att fastigheterna i om-

givningen synes ha bebyggts i något större utsträckning än den aktuella fastigheten, vilket då skulle tala för att kriteriet är uppfyllt. Om man däremot studerar hur stor marknadsvärdeminskningen skulle bli om byggnadsrätten togs bort finner man att den skulle bli ca 3 %, vilket knappast torde anses vara oskäligt. Sammantaget innebär denna bedömning att oskälighetskriteriet i detta fall inte är uppfyllt. Någon rätt till ersättning uppkommer därför inte.

Inte heller i något av de övriga tre fallen med outnyttjade byggrätter har kriterierna i garantiregeln bedömts vara uppfyllda.

Samttaget innebär detta för SPPs fastighetsbestånd i Malmöregionen att den totala marknadsvärdeminskningen totalt uppgår till knappt en miljon kronor. Garantiregeln kommer inte i något fall att bli tillämplig, varför inga ersättningar betalas ut till SPP. Resultatet kan sammanställas enligt följande.

| <u>Totalt marknadsvärde</u> | <u>Markn värde berörda fast</u> | <u>Maximal skada</u> | <u>Ersättn enl garantiregeln</u> |
|-----------------------------|---------------------------------|----------------------|----------------------------------|
| 413 milj kr | 51 milj kr | 700 000 kr | 0 |

För att få en mera realistisk bild av vad som kan inträffa har de kommunala framtidsplanerna för berörda fastigheter studerats ingående. Denna studie visar att det f n inte finns några dokumenterade eller på annat sätt uttalade önskemål från resp kommun att utnyttja sina möjligheter att minska gällande byggrätter för resp fastighet.

Om denna inställning är bestående innebär det således för SPPs del att den nyss angivna "potentiella skadan" inte kommer att realiseras.

3.4 JCC Fastigheter AB

JCC Fastigheter ABs fastighetsbestånd omfattar i dag totalt ett hundratal objekt med ett marknadsvärde om 1600 miljoner kronor.

Beståndet utgörs till huvuddelen, både värdemässigt och till antalet, av bebyggda kommersiella fastigheter belägna framför allt i landets storstadsregioner. En majoritet utav dessa utgörs av kontors- och industrifastigheter, medan andelen butikslokaler är relativt låg.

För framtida exploateringsmöjligheter finns ett antal obebyggda markområden. De står inför olika exploateringsstidpunkter. Några kommer relativt snart att tas i anspråk, medan andra områden planeras för byggstart i slutet av 1990-talet.

Sammanlagt 32 objekt har utnyttjad byggnadsrätt i planer fastställda före 1979. Av dessa är 13 objekt bebyggda medan 19 är obebyggda.

Utgångspunkten i analysarbetet har för JCCs del varit att samtliga idag gällande byggrätter utsläcks vid införandet av PBL.

De ekonomiska effekter som då uppstår för vart och ett av de 32 objekten är av varierande storlek. För vissa fastigheter har ersättning bedömts utgå för hela värdeminskningen. För andra fastigheter utgår ingen ersättning för värdeminskningen eftersom kriterierna för ersättning ej uppfyllts. En slags mellansituation har uppstått i ett flertal fall då kriterierna har uppfyllts, men ersättningen varit lägre än värdeminskningen. Detta blir fallet då omkostnadsbeloppet är lägre än rådande marknadsvärde.

Ett exempel

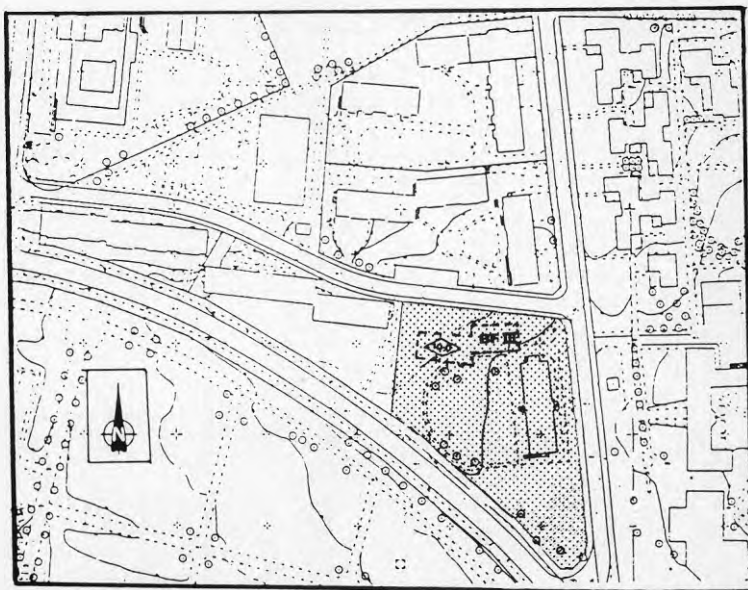


Fig 6: Ersättningsexempel - JCC

Fastigheten i fig 6 är till arealen drygt 7 000 m². Fastigheten är bebyggd med ett flerbostadshus med en sammanlagd bruksarea på ca 1 500 m². Enligt gällande stadsplan, som är fastställd 1975, finns det byggrätt till ytterligare en liknande byggnad på fastigheten.

Utgår ersättning enligt garantiregeln om kommunen upphäver gällande plan så att återstående byggrätt utsläcks?

När det gäller utbyggnadskriteriet har följande bedömning gjorts.

Då kvarteret enbart består av ett par tomter har även utbyggnadsgraden i de angränsande kvarteren gjorts. Området är sedan länge en etablerad stadsdel, där stora delar bebyggts enligt gällande detaljplan. På grund härav anses kriteriet uppfyllt.

Vid bedömning av oskälighetskriteriet skall, i situationer som denna, jämförelse ske med omgivande kvarters exploateringsgrad. Det är således inte byggrätten enligt detaljplanen som avgör frågan. Vid en jämförelse med angränsande fastigheters exploateringsgrad framgår att dessa överstiger den aktuella fastighetens. Kriteriet får därför anses uppfyllt.

Båda kriterierna är således uppfyllda och rätt till skälig ersättning föreligger. Marknadsvärdeminskningen har i detta fall uppskattats till ca 500 000 kr. Av detta får JCC ersättning från kommunen med ca 400 000 kr. Anledningen till att ersättningen inte motsvarar hela värdeminskningen är att omkostnadsbeloppet är lägre än gällande marknadsvärde.

Nedan följer det totala utfallet för JCCs fastighetsbestånd.

| | |
|-----------------|---------------------|
| Antal objekt | 32 |
| Marknadsvärde | 112 450 000.- |
| Värde efter | <u>85 150 000.-</u> |
| Värdeförändring | - 27 300 000.- |
| Ersättning | 7 600 000.- (28%) |

Utifrån denna sammanställning kan följande utläsas.

- Av JCCs hundralet fastigheter om 1,6 miljarder kr i marknadsvärde, berörs 32 objekt med ett sammanlagt värde om 112 450 000 kr.

- De 32 objektens marknadsvärde minskar med 27 300 000 kr eller med ca 1/4 av ursprungligt marknadsvärde (två procent av totala fastighetsbeståndets värde).
- Av 27 300 000 kr i minskat marknadsvärde hör 13 000 000 kr till 19 objekt som uppfyller kriterierna. Av detta belopp ersätts enligt garantiregeln 7 600 000 kr, dvs 58 %.
- Ersättningen ställd i relation till totala värdeminskningen är 28 %.

Specialstudie i Malmö kommun

Av den ovan redovisade minskningen i marknadsvärde faller ca 2,7 milj kronor på fastighetsbeståndet i Malmö kommun. Av denna minskning kommer ca 500 000 kr att ersättas enligt garantiregeln.

Av den specialstudie som har gjorts i Malmö kommun framgår emellertid att det inte i något fall finns dokumenterade eller på annat sätt uttalade planer i kommunen som tyder på att byggnadsrätterna i befintliga planer kommer att minskas. Om denna inställning är bestående innebär det således för JCC Fastigheter AB att den nyss angivna "potentiella skadan" inte kommer att realiseras.

3.5 Kreditgivare

Analysen för kreditgivarna har som tidigare nämnts lagts upp som en genomgång av de delar i PBL som kan ha betydelse vid bedömning av kreditsäkerheten. Genomgången gäller dels situationen när det nya systemet har trätt ikraft, dels övergångsvisa effekter.

Gemensamhetsanläggningar

Kommunen kommer genom PBL att få utökade möjligheter att med bindande verkan besluta om inrättande av gemensamhetsanläggningar för t ex gemensamma gårdsanläggningar, parkeringsanläggningar etc.

Gemensamhetsanläggningar förvaltas normalt av samfällighetsföreningar. Anläggningskostnaderna är ofta betydande och föreningarna tar ofta upp lån för att finansiera gemensamhetsanläggningen. Sådana lån gäller alltid med förmånsrätt i alla de deltagande fastigheterna, vilket innebär att säkerheten för alla befintliga lån "flyttas upp". Detta är något som bör observeras av kreditgivare särskilt som kostnaderna för gemensamhetsanläggningen inte alltid behöver motsvaras av

en lika stor värdehöjning för resp deltagande fastighet. Enligt PBL skall nämligen t ex sociala fördelar av en gemensamhetsanläggning få en större tyngd än i dag när det gäller att avgöra om anläggningens fördelar överstiger kostnader och olägenheter.

Även efter det att anläggningen har inrättats kan omfattande upprustningar och nyinvesteringar lånefinansieras på samma sätt.

De kommunala besluten om gemensamhetsanläggningar görs alltid i form av en fastighetsplan som enligt huvudregeln antas av byggnadsnämnden.

Kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse

Genom PBL kommer kommunen att få utökade möjligheter att bevara kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse. Det kan ske dele genom att införa rivningsförbud genom detaljplan eller områdesbestämmelser, dele genom att införa skyddsbestämmelser som reglerar underhållskrav m m. Även i enskilda tillståndsärenden kan kommunen vägra rivningslov för sådan bebyggelse.

Dessa möjligheter är nya och för kreditgivare är de av intresse att känna till eftersom fastighetsägarna är skyldiga att tåla viss skada främst i form av marknadsvärdeminskning innan rätt till ersättning uppkommer. Marknadsvärdeminskningarna torde maximalt kunna uppgå till 10-15 %.

Genomförandetid

En nyhet i PBL är att byggnadsrätter i detaljplaner blir tidsbegränsade. Detta är mycket viktigt att observera för alla kreditgivare som belånar obyggda fastigheter eller fastigheter som är byggda men där planen reglerar utbyggnadsmöjligheterna, t ex industrifastigheter.

För varje detaljplan skall bestämmas en s k genomförandetid som kan bestämmas till lägst 5 och högst 15 år. Under denna tid har fastighetsägaren alltid rätt att genomföra planen. Efter genomförandetidens slut får emellertid kommunen upphäva eller ändra planen utan att beakta gällande byggnadsrätter och utan att betala ersättning till fastighetsägaren.

För kreditgivaren innebär detta att krediten måste ges under bestämda villkor att fastighetsägare bebygger sin fastighet i enlighet med planen innan genomförandetiden går ut.

För att garantera utbyggnadsmöjligheterna under längre tid än 15 år finns det möjligheter att låta genomförandetiden börja löpa viss tid efter det att planen har antagits. Ett sådant förfaringssätt torde vara lämpligt i de fall man vill säkra en mera långsiktig utbyggnad på t ex en industrifastighet.

Övergångsregleringen

Det av övergångsregleringen som är av störst intresse för en kreditgivare är förstas risken att kreditsäkerheten kan försämrans om gamla byggnadsrätter upphävs och ingen ersättning utgår till fastighetsägaren. De situationer som kan bli aktuella har belysts i praktikfallen enligt ovan.

Som framgått är det en avgörande skillnad om planen är fastställd före eller efter den 1 januari 1979. Är planen fastställd efter denna tidpunkt får planen en genomförandetid som är fem år räknat från lagens ikraftträdande. I dessa fall gäller det således att bevaka att fastighetsägare bebygger sin fastighet före genomförandetidens slut.

Är planen fastställd före 1979 måste uppmärksammas om den outnyttjade byggnadsrätten skyddas av garantiregeln eller inte. De situationer som åsyftas är dels när fastigheten är helt obebyggd, dels när fastigheten är bebyggd men då ytterligare utbyggnad medges i planen.

Är fastigheten fullt utbyggd i enlighet med planen har övergångsregleringen i PBL ingen betydelse för kreditsäkerheten. I sådana fall är det enbart de tidigare beskrivna effekterna av det nya systemet som kan ha någon betydelse för kreditgivaren.

Sammantaget medför PBL att kreditgivare måste bevaka vissa tidsfrister samt vara uppmärksam på de olika situationer då det finns risk att fastigheter kan belastas av kommunala beslut som innebär att marknadsvärdena kan påverkas negativt. Dessutom bör naturligtvis övergångseffekterna beaktas när det gäller outnyttjade byggnadsrätter i stads- eller byggnadsplaner fastställda före 1979.

4 FORSKNINGS- OCH UTVECKLINGSARBETE

I anslutning till förevarande forskningsprojekt anordnades den 2 december 1986 en temadag där drygt 200 företrädare för kommuner, fastighetsägare, kreditgivare, värderingsföretag m fl deltog vid presentationen av de fem praktikfallen. Under temadagen anordnades också en debatt med bostadsminister Hans Gustafsson, riksdagsman Kjell A Mattsson, Per Tornée, Sveriges fastighetsägareförbund, Rolf Herlitz, Svenska Bankföreningen och Rolf Romson, Svenska kommunförbundet.

Under och i anslutning till temadagen bekräftades behovet att snabbt få fram modeller för att analysera effekterna särskilt av den s k garantiregeln.

Utöver de ovan behandlade typfallen vore det önskvärt att ytterligare fall med systematiskt varierade utgångsförutsättningar kunde bearbetas. Såväl kommuner som enskilda fastighetsägare behöver en bredare bas för att bestämma sitt handlande under övergångsperioden. Redan de nu behandlade fallen visar att garantiregeln kan slå mycket olika och att ersättning och kostnader ofta varierar starkt mellan olika handlingsvägar.

Övergångstiden rymmer akuta problem men är trots allt ganska begränsad. Under temadagen och eljest har understrukits att vissa långsiktiga frågor också behöver belysas bättre. En sådan fråga är bestämmandet av den s k kvalifikationsgränsen, som innebär att fastighetsägare i vissa fall får tåla "betydande skada" innan han har rätt till ersättning. Det vore önskvärt att det bättre klargjordes vad detta innebär med avseende på värde-minskningens storlek och avgränsningen av det område till vilket minskningen skall relateras. I förarbetena hänvisas främst till vissa regeringsavgöranden beträffande planändringar. Räckvidden och tolkningen av dessa har dock ej analyserats närmare.

Även bygglovfrågor diskuterades. T ex nämndes att begreppet fritidshus används i lagtexten till PBL trots att begreppet inte är definierat. På grund härav förutsågs svårigheter med den framtida lagtillämpningen. Enligt PBL skall vissa åtgärder vara bygglovbefriade. Även definitionen av sådana åtgärder bör klarläggas för att undvika framtida tillämpningsproblem. Som exempel togs upp s k "mindre tillbyggnader". Var går gränsen för en sådan åtgärd?

Den största nyheten i PBL torde vara begränsningen i tiden av markägarens byggrätt enligt detaljplan. Sedan planens genomförandetid gått till ända blir möjligheterna att utnyttja ev kvarstående byggrätt i planen helt beroende av kommunens agerande. Med tanke på

situationens vanlighet - flertalet existerande stads- och byggplaner kommer att sakna genomförandetid - är det viktigt att man finner former för långsiktig information från kommunens sida om vad som sannolikt kommer att hända i äldre planområden. Såväl markägares som kreditgivares säkerhet är beroende av att man får sådan information om kommunens avsikter. Fasta spelregler på området bör skapas. Problemet kan både studeras mera principiellt och genom fallstudier.

Bland annat det ovan redovisade Örebro-fallet visar att en annan nyhet i PBL - rivningsförbud och skyddsbestämmelser - kan medföra betydande ekonomiska effekter och föranleda stora ersättningsanspråk. Samtidigt råder stor osäkerhet om själva uppskattningen av de merkostnader skyddsbestämmelser m m förorsakar och i vilka fall det kan anses att pågående markanvändning av detta skäl avsevärt försvåras. Inte minst för kommunernas handlande är det viktigt att få fram ett bättre underlagsmaterial för att bedöma sådana frågor innan bestämmelserna införs. Det är sannolikt att bevarandeplaner i tätbebyggelse och försvårad markanvändning där kan leda till ersättningsanspråk av en helt annan storleksordning än som varit aktuellt i andra bevarandesammanhang.

Ovanstående är endast exempel på nya kunskapsbehov som anmäler sig då det gäller att bedöma effekter av övergången till PBL. Rimligt är därför att medel anslås för forsknings- och utvecklingsinsatser på området.



**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 860734-1
från Statens råd för byggnadsforskning till VIAK AB,
Fastighetsekonomi och juridik, Stockholm.**

R48: 1987

ISBN 91-540-4738-2

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6707048

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm**

Cirkapris: 33 kr exkl moms