

Dokumenttyp: Riktlinje
Ärendenummer: KS2013/461
Tillgänglig version: KS2026/347
Gäller fr.o.m.: Uppgift finns ej
Gäller t.o.m.: Uppgift finns ej
Reviderad: 2013-11-13

Beslutad av: Fastställda av kommunstyrelsen
den 13 november 2013
Ansvarig funktion: Uppgift finns ej
Område: Uppgift finns ej
Ersätter: Uppgift finns ej
Gäller för Uppgift finns ej
Nämnd: Uppgift finns ej

Riktlinjer för huvudmannaskap för allmän platsmark inom planlagda områden

1 Nya bostads- och verksamhetsområden

Huvudregeln för allmän platsmark (gata, park och natur) inom planlagda områden är att kommunen ska vara huvudman om det inte finns särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap. Endast i enstaka fall av nya bostads- och verksamhetsområden kan det vara aktuellt med enskilt huvudmannaskap. Se vidare Val av huvudmannaskap (kommunalt eller enskilt) nedan.

Kostnad för anläggning av allmän platsmark i samband med ett plangenomförande kallas för gatukostnad och regleras i huvudsak genom att exploateringsavtal tecknas mellan kommunen och exploatören / fastighetsägaren. Kostnader för allmän platsmark ska beräknas i ett tidigt skede för att tydliggöra för exploatören vilka kostnader exploateringen medför, och uttaget av kostnader ska motsvara kommunens faktiska kostnad för utbyggnad av den allmänna platsmarken. Exploatören ska ställa en garanti för det beräknade beloppet innan projektering och anläggning av den allmänna platsmarken påbörjas. Ersättning för gatukostnad kan erläggas genom att exploatören överlåter mark till kommunen där markens värde överensstämmer med kommunens faktiska kostnad för utbyggnad av

allmän plats. Gatukostnad är en myndighetsavgift vilket innebär att den debiteras utan moms.

Kommunfullmäktiges antagande av detaljplanen och godkännande av exploateringsavtal ska ske vid samma beslutstillfälle.

Om kommunen äger och exploaterar kvartersmarken ingår kostnaderna för allmän platsmark i tomtpriset vid försäljning.

2 Omvandlingsområden, kompletteringar i befintlig bebyggelse

Vid planläggning i omvandlingsområden med enskilt huvudmannaskap och där huvudsyftet i planen är att utöka byggrätter för att möjliggöra permanentboende, är det i många fall svårt att avgöra vilken typ av huvudmannaskap som är lämpligast efter planändringen. Det finns även fall där kommunen planlägger och lägger till nya tomter i befintlig bebyggelse. Generellt är huvudregeln även här att kommunen ska vara huvudman för allmän platsmark om det inte finns särskilda skäl, men vid planläggning i omvandlingsområden och vid kompletteringar i befintlig bebyggelse ska frågan om huvudmannaskapet särskilt prövas genom en sammantagen värdering av ett antal bedömningskriterier. Se vidare Val av huvudmannaskap (kommunalt eller enskilt) nedan.

3 Enskilt huvudmannaskap

Vid planläggning av områden med sammanhängande bebyggelse som har en fastighetsägare och där gatan/naturmarken i mycket liten omfattning kommer nyttjas av allmänheten ska huvudmannaskapet vara enskilt.

4 Bakgrund

4.1 Lagstiftning kring huvudmannaskap

I detaljplanen regleras vilket huvudmannaskap det ska vara för allmänna platser. Allmänna platser är det som inom ett detaljplaneområde ska vara allmänt tillgängligt, vanligtvis vägar, gator och grönområden (park, natur).

Enligt 4 kap 7 § Plan- och bygglagen (PBL 2011:900) ska kommunen vara huvudman för allmänna platser om det inte finns särskilda skäl för någonting annat. Vid val av huvudmannaskap ska man bland annat ta hänsyn till angränsande områden. I förarbetena till 1987 års plan- och bygglag anges att i områden för permanent bostadsbebyggelse är det mest lämpat att kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. Det finns även rättsfall som stärker detta synsätt.

Enligt den gamla plan- och bygglagen (PBL 1987:10) gick det inte att blanda kommunalt och enskilt huvudmannaskap i en och samma detaljplan. Den nya plan- och bygglagen (PBL 2010:900) ger däremot möjligheten att ha delat huvudmannaskap, t ex en huvudman för gatemark och en huvudman för naturmark inom en och samma detaljplan. Fortfarande kvarstår dock huvudregeln att kommunen ska vara huvudman för allmän platsmark om det inte finns särskilda skäl för någonting annat.

4.2 Kommunalt huvudmannaskap

4.2.1 Ersättning för kostnader

Enligt 6 kap 24 § Plan- och bygglagen får kommunen debitera fastighetsägare så kallade gatukostnader för anläggande och förbättring av gator, naturområden och andra allmänna platser inom detaljplanelagt område, som kommunen har huvudmannaskapet för. Även kostnader för markförvärv samt förrättnings- och administrationskostnader ingår i gatukostnadsersättningen. Exempelvis kan kommunen ta ut gatukostnadsersättning från fastighetsägarna inom området vid en större förbättring av lokalgatan i ett befintligt bostadsområde.

Ett villkor för uttag av gatukostnadsersättning är att anläggningarna tillgodoser området behov och att de är till nytta för fastigheterna. Gatukostnadsersättningen får baseras på antingen faktiska eller beräknade kostnader. Enligt PBL ska uttaget ske på skälig och rättvis grund. Ombyggnad av vägar kan finansieras av fastighetsägarna inom det område där behov av åtgärder finns för områdets funktion. Drift och underhåll finansieras via skattemedel. Kostnader som är hänförliga till vatten och avlopp samt övrig ledningsdragning finansieras via anläggningsavgifter och ska inte ingå i gatukostnadsunderlaget.

4.2.2 Gatukostnadsutredningar

I nya exploateringsområden eller i områden där detaljplanen ändras tar kommunen ut gatukostnadsersättning av fastighetsägaren / exploatören med hjälp av exploateringsavtal.

Inom områden med flera fastighetsägare (exempelvis i omvandlingsområden eller vid kompletterande bebyggelse i befintliga områden), där kommunen är eller ska vara huvudman för allmän platsmark, bör en gatukostnadsutredning genomföras för att utreda vilka kostnader som kommer att uppstå för fastighetsägarna. Gatukostnadsutredningar har fram tills nu inte nyttjats i kommunen, men är en transparent metod för att särskilja ombyggnation och större förbättringsåtgärder från drift och underhåll.

En gatukostnadsutredning tas fram parallellt med att ett förslag till detaljplan upprättas. I utredningen ingår vilka anläggningar som ska byggas eller förbättras för områdets funktion samt kostnadsberäkningar för dessa anläggningar. Utredningen redovisar även hur kostnaderna ska fördelas.

4.3 Enskilt huvudmannaskap

Vid enskilt huvudmannaskap förvaltas vägar, gator och naturmark av fastighetsägarna inom området genom en samfällighetsförening. Enskilt huvudmannaskap för allmän platsmark genom exempelvis en samfällighetsförening betyder inte att vägen är privat. Vägen är fortfarande allmän och får inte spärras av. Drift och underhåll sköts av fastighetsägarna, i allmänhet via en vägförening. Vägföreningar har möjlighet att få statsbidrag om vägsträckningen överstiger 1 000 meter och bidraget täcker en del av den årliga driftkostnaden. Vid val av enskilt huvudmannaskap finns ingen lagreglering i plan- och bygglagen

hur fördelningen av kostnader ska ske mellan fastighetsägarna inom planområdet utan detta regleras efter att planen har vunnit laga kraft vid en anläggningsförrättning.

4.3.1 Anläggningsförrättningar

För att fastställa fördelning av kostnaderna mellan fastighetsägarna för om- och nybyggnad av vägar och anläggningar på allmänna platser med enskilt huvudmannaskap, görs en anläggningsförrättning enligt anläggningslagen (AL 1973:1149). Fördelningen av kostnaderna på fastigheter görs efter andelstal. Genom anläggningsförrättningen tas beslut om inrättande av en gemensamhetsanläggning. Den utgörs av vägarna som ska byggas om och övrig allmän platsmark och anläggningar på denna. Vanligtvis bildas i anläggningsförrättningen en del av vägföreningen med ansvar för utbyggnaden av gemensamhetsanläggningen inom det aktuella detaljplaneområdet. Utbyggnaden av vägar och annan allmän platsmark påbörjas först sedan anläggningsförrättningen avslutats. För den fortsatta förvaltningen av gemensamhetsanläggningen svarar en vägförening. En vägförening, en enskild fastighetsägare eller kommunen kan ansöka om anläggningsförrättning hos lantmäterimyndigheten.

4.4 Konsekvenser (kommunalt eller enskilt)

Ur strikt driftsekonomiskt perspektiv är det fördelaktigt för kommunen med enskilt huvudmannaskap eftersom respektive vägförening ansvarar för finansiering och drift. Detta speglas också i att standarden oftast är lägre på enskilda vägar än kommunala, vilket i sin tur kan försvåra exempelvis sophämtning och andra samhällsfunktioner såsom skolskjuts, hemtjänst mm. Kommunalt huvudmannaskap kan även ge samordningsvinster vad gäller ledningar som ofta förläggs i gatusträckningen. Med kommunen som huvudman kan olika ledningsnätshavares schaktningsarbeten i gata och annan allmän platsmark samordnas bättre. Detta är inte så vanligt vid enskilt huvudmannaskap.

Vid enskilt huvudmannaskap är fastighetsägarna inom planområdet ansvariga för att bygga ut de allmänna platserna och sedan fördela kostnaderna för drift och underhåll av dessa ytor. Förutom ekonomi krävs engagemang i vägföreningen som ska driva frågor kring drift och

underhåll av de allmänna platserna under en lång tid framöver. Många nybyggnadsprojekt riskerar dessutom att bli ekonomiskt framtunga på så sätt att stora investeringar måste ske innan intäktsgivande tomtförsäljning blir möjlig. Detta gäller såväl bostadsområden som verksamhetsområden. I praktiken riskerar detaljplaner med enskilt huvudmannaskap att inte bli genomförda, eller att fastna mellan planerade etapper eftersom andelstalen i gemensamhetsanläggningarna måste räknas om av Lantmäteriet för respektive fastighet inför tillkommande utbyggnad.

Med kommunalt huvudmannaskap kan kommunen reglera lämplig utbyggnadstakt beroende på efterfrågan och se till att gemensamma ytor är så pass färdiga att de kan användas för sitt ändamål i takt med att bebyggelsen på kvartermarken färdigställs i enlighet med detaljplanen. När platserna färdigställts kan de också upplåtas för allmän användning där allmänheten har fritt tillträde till dem på de sätt som regelrastas i detaljplanen exempelvis lokalgata, gång- och cykelväg etc. Allmänhetens tillträde till marken är inte lika självklar vid enskilt huvudmannaskap utan det finns en del oklarheter. Lantmäteriet har tidigare redovisat sin uppfattning att en gemensamhetsanläggning i grunden är en privat anläggning till vilken allmänheten kan hävda sin rätt endast med stöd av allemansrätten.

4.5 Val av huvudmannaskap (kommunalt eller enskilt)

Huvudregeln vid planläggning är att kommunen ska vara huvudman för allmän platsmark om det inte finns särskilda skäl. När de särskilda skälen är tillämpliga kan vara svårt att avgöra. En rad rättsfall ger dock en fingervisning om vad som är möjligt och vad som inte är möjligt.

4.5.1 Särskilda skäl

Den rättspraxis som utvecklats kring särskilda skäl innebär att enskilt huvudmannaskap kan tillämpas om kommunen av tradition haft enskilt huvudmannaskap, om det finns angränsande områden med enskilt huvudmannaskap, området har fortsatt karaktär av fritidsbebyggelse samt om kommunens har en strävan att bidra genom exempelvis driftsbidrag.

4.5.2 Bedömningsgrunder

Utöver att följa intentionerna i lagstiftningen (PBL) och rättspraxis bör kommunen vid val av huvudmannaskap göra en sammanvägd bedömning av följande frågor:

1. Syfte med planen och tidsperspektiv
2. Områdets läge
3. Grad av förtätning (vid enskilt huvudmannaskap)
4. Praktisk genomförbarhet
5. Grad av allmänt intresse och typ av vägar i området
6. Hantering av den övriga allmänna platsmarken som inte utgörs av vägområde.

4.5.2.1 1. Syfte med planen och tidsperspektiv

Planens syfte och utpekade markanvändning har stor inverkan på val av huvudmannaskap. Är syftet med planen enbart bostadskvarter för en enda hyresvärd eller tillskapas även möjligheter för allmänna ändamål, t ex en tomt för förskola eller äldreboende? Är det en eller flera framtida fastighetsägare inom planområdet och finns organisation och kompetens hos den eller dem?

4.5.2.2 2. Områdets läge

Hur ligger det aktuella planområdet geografiskt? Hur är huvudmannaskapsfrågan löst i anslutande områden? Ur ett drifts- och kostnadsperspektiv kan det vara irrationellt att skapa enklaver med kommunalt huvudmannaskap i områden där det i övrigt råder enskilt huvudmannaskap. Detsamma gäller för det omvända förhållandet.

4.5.2.3 3. Grad av förtätning (vid enskilt huvudmannaskap)

Kommer antalet tomter och därmed områdets karaktär likna områdets ursprungliga efter genomförandet av planen eller kommer en förtätning att ske? En förtätning medför i normalfall en förändring av områdets karaktär.

4.5.2.4 4. Praktisk genomförbarhet

Detta är en viktig aspekt att kunna uppfylla vid enskilt huvudmannaskap. Kommunen måste förvissa sig om att planen är genomförbar. Är det

t.ex. möjligt att samordna utbyggnaden av VA och vägar? Kan bindande avtal träffas?

4.5.2.5 5. Grad av allmänt intresse och typ av vägar i området

Finns det något i planen som är av mer allmänt intresse eller är det primärt de boende inom området som berörs? Finns det inom eller i anslutning till planområdet målpunkter som allmänheten nyttjar i stor utsträckning, tex strand eller en skola? Finns allmänna målpunkter som bara nås genom planområdet? Finns det vägar eller kollektivtrafik som är av en mer övergripande karaktär än att de försörjer de fastigheter som finns inom planområdet?

4.5.2.6 6. Hantering av allmän platsmark som inte utgörs av vägområde

Inom planområdet kan det finnas en större del allmän platsmark som inte utgörs av väg. Utifrån områdets karaktär och användning måste en bedömning göras huruvida det är rimligt att en samfällighetsförening har skötselansvaret eller inte. Har vissa grönområden större allmänt intresse och bör ingå i ett större stråk som kommunen redan är huvudman för?