

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att markanvändnings- och bygglagen ändras. Syftet är att ge kommunerna bättre förutsättningar att upprätthålla bostadsproduktion till ett skäligt pris samt ett tillräckligt utbud på tomter för tryggheten av annat byggande, utan att kostnaderna för genomförandet av planerna blir ett hinder.

I propositionen föreslås att det upprättas ett system där de markägare som har avsevärd nytta av en detaljplan i sin tur deltar i kommunens kostnader för genomförandet av planen. I första hand avtalas om deltagandet i kostnaderna genom markanvändningsavtal som ingås mellan kommunen och markägarna. I andra hand ges kommunen en möjlighet att ta ut kostnader för samhällsbyggande i form av en kommunal offentligrättslig avgift av de ägare som har avsevärd nytta av planen och med vilka ingen överenskommelse har nåtts om ersättning för kostnaderna.

Samtidigt föreslås ett sådant förtydligande av markanvändningsavtalens förhållande till

planläggningsförfarandet att planläggningens prioritet och oberoende i förhållande till avtalsförfarandet betonas samt att avtalsförfarandet görs öppnare och möjligheterna för intressenterna i planläggningsförfarandet att få information om markanvändningsavtal som är under beredning förbättras. I lagen föreslås en bestämmelse enligt vilken bindande överenskommelser inte kan träffas om innehållet i planerna.

Den gällande bestämmelsen om skyldigheten att gratis överlåta gatuområden föreslås bli ändrad på så sätt att om ett område som utan ersättning har överlåtits åt kommunen till gatuområde senare på nytt införlivas med tomtens genom en planändring, får kommunen inte ta ut ersättning när den ger tillbaka området, förutsatt att ägandeförhållandena och det huvudsakliga användningsändamålet beträffande fastigheten inte har ändrats.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 juli 2003.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1. Inledning	3
2. Nuläge.....	3
2.1. Lagstiftning och praxis	3
Rättsutveckling.....	3
Nuläge	5
2.2. Fördelningen av ansvaret för genomförandet av planer och avtalsförfa- randet i vissa europeiska länder	9
Allmänt	9
Sverige.....	9
Norge.....	10
Nederländerna.....	10
Tyskland	11
2.3. Bedömning av nuläget	11
Markanvändningsavtal och rättspraxis.....	14
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen.....	15
3.1. Mål.....	15
3.2. De viktigaste förslagen.....	16
4. Propositionens verkningar	17
4.1. Ekonomiska verkningar	17
4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal	18
4.3. Miljökonsekvenser	18
4.4. Verkningar i fråga om nuvarande praxis	19
5. Beredningen av propositionen	19
6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll.....	20
DETALJMOTIVERING	20
1. Lagförslag	20
12 a kap. Ersättning för kommunernas kostnader för samhällsbyggande	20
14 kap. Ersättning till följd av genomförandet av generalplaner och detaljpla- ner	29
25 kap. Ändringssökande och myndighetens rättelseuppsmaning.....	29
2. Närmare bestämmelser.....	29
3. Ikraftträdande.....	29
4. Lagstiftningsordning.....	30
LAGFÖRSLAGET	32
om ändring av markanvändnings- och bygglagen	32

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

I markanvändnings- och bygglagen (132/1999) ingick inga nämnvärda ändringar i fråga om förfarandena vid och ansvaret för genomförandet av planer. Riksdagen förut-satte i samband med att markanvändnings- och bygglagen antogs (RSv 248/1998 rd) att regeringen utreder om vissa omständigheter vid planläggning (kostnadsfördelningen mellan offentliga och privata aktörer vid planläggning, innehållet i markanvändningsavtal, överlåtande av gatuområden) behöver regleras mer exakt och förelägger riksdagen eventuella behövliga lagförslag.

I förslaget ingår bestämmelser om en revidering av kommunens och privata markägares kostnadsansvar vid genomförandet av en detaljplan. Förslaget innehåller också bestämmelser som skall förtydliga förhållandet mellan planläggningen och förfarandet med markanvändningsavtal samt göra avtalsförfarandet öppnare.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

Rättsutveckling

Inom bygglagstiftningen har det sedan gammalt varit kommunens uppgift att anlägga gator och allmänna områden samt att sköta övrig samhällsteknik i anslutning till planerna. Genom lagstiftningen har man i viss mån strävat efter att jämna ut de förpliktelser och den nytta planläggningen medför genom att bestämma att markägaren skall betala avgifter till kommunen för t.ex. byggandet av gator. Dessa avgifter har ändå inte till alla delar gällt åtgärder för att genomföra planer eller kostnaderna för dem. I det följande redogörs för huvuddragen i de avgiftsarrangemang som har tillämpats inom lagstiftningen vid olika tidpunkter.

Enligt stadsplanelagen från 1931 (145/1931) hörde det till stadens åligganden att anlägga gator och allmänna områden. Lagen gav städerna en möjlighet att av tomtäga-

ren ta ut ersättning för kostnaderna för byggandet av gata (nedan gatuersättning). Tomtägaren skulle betala staden ersättning till en fastställd bredd av det gatuområde som fanns på hans tomt, om han inte gratis hade överlåtit området åt staden. Vid stiftandet av lagen ansågs att det vid planläggningen av privatägd mark i vissa fall kunde vara oskäligt att bara kommunen skulle bekosta byggandet av gator medan tomtägarna drog nytta av detta byggande, samtidigt som tomtägarna hade större nytta av arrangemangen än de övriga kommuninvånarna bl.a. genom att marken steg i värde.

För byggandet av en gata kunde tomtägaren enligt lagen inte påföras en ersättning som var större än tomtens värdestegring. Ersättningen skulle ställas i relation till byggrätten på tomten. Ersättningsskyldigheten kunde gälla bara kommunens faktiska kostnader för gatubygget. Ersättning för kostnaderna kunde tas ut helt eller delvis. Lagen innehöll en förteckning över gatubyggnadsåtgärder som skulle beaktas vid fastställandet av ersättningen. Ersättnings-skyldigheten belastade tomten, så den som ägde tomten när ersättningen förföll till betalning var betalningsskyldig. Kostnaderna för gatubygget fördelades mellan tomterna längs gatan enligt byggrätt eller längden på den sida av tomten som vette mot gatan eller på någon annan grund. Gatuersättning kunde tas ut när tomten var bebyggd. Om uppbörd av gatuersättning bestämde stadsfullmäktige, vars beslut i frågan skulle hänskjutas till inrikesministeriet för stadfästelse.

På motsvarande sätt kunde en tomtägare enligt stadsplanelagen också förpliktas att betala staden ersättning för kostnaderna för byggandet av avlopp. När ersättningar fastställdes tillämpades lagens bestämmelser om gatuersättningar.

Också enligt byggnadslagen från 1958 (370/1958) var det kommunen som skulle anlägga gator, allmänna områden och avlopp. Staden hade enligt lagen rätt att av tomtägaren få ersättning för gatubygge enligt tomtens storlek och våningsyta. Också för byggandet av ett allmänt avloppsverk hade staden rätt

till ersättning av tomtägaren på samma grunder. När ersättningen fastställdes beaktades dessutom den nytta gatan eller avloppet medförde för tomten. Omfattningen av nyttan motsvarade det behov som fanns på tomten och som gatan eller det allmänna avloppet tillgodosåg.

Tomtägaren blev skyldig att betala gatuer-sättning när en gata eller en del av en gata som låg vid tomten efter fastställandet av stadsplanen hade överlåtits för allmänt bruk och en nybyggnad hade uppförts på tomten efter fastställandet av stadsplanen eller tomten före det hade varit bebyggd huvudsakligen i enlighet med stadsplanen. Ersättnings-skyldighet i fråga om byggandet av avlopp uppkom när det blev tillåtet att ta i bruk ett avlopp som betjänade tomten och som fanns på högst 15 meters avstånd från den, och tomten var bebyggd.

Bestämmelser om byggande och underhåll av allmänt avloppsverk ingick först i byggnadslagen. Från 1978 reglerades dessa frågor i lagen om allmänna vatten- och avloppsverk (982/1977). Om ersättning av kostnader för byggande och användning av avloppsverk bestämdes i lagen om avloppsvattenavgift (610/1973). Fastighetens ägare var skyldig att betala en avloppsvattenavgift som bestod av en anslutningsavgift och en bruksavgift. Utöver den lagstadgade avloppsvattenavgiften togs en avtalsbaserad vattenavgift ut av fastighetsägarna. Lagstiftningen om vatten och avlopp totalreviderades genom lagen om vattentjänster (119/2001), som trädde i kraft den 1 mars 2001.

Byggnadslagens bestämmelser om gatuer-sättning upphävdes i och med att lagen om gatuvavgift till kommun (670/1978) stiftades. Enligt den skulle ägaren eller en med ägaren jämställd innehavare av en fastighet inom ett stadsplaneområde betala kommunen en årlig gatuvavgift för anläggande och underhåll av gata. I tillämpliga delar togs en byggnadsplanevägavgift ut inom stadsplaneområden. Avgiften fastställdes utifrån fastighetens värde. Som en fastighets värde räknades dess värde enligt senast förrättade förmögenhetsbeskattning. Fastigheterna delades in i tre avgiftsklasser utifrån arten av den gata som var avsedd att betjäna användningen av en fastighet vid gatan. Kommunstyrelsen fastställde de

kostnader som anläggandet och underhållet av gatan åsamkat kommunen samt bestämde och debiterade gatuvavgiften. När en fastighet bytte ägare eller innehavare ansvarade också den nya ägaren eller innehavaren för gatuvavgifter som lämnats obetalda.

Lagen om gatuvavgift till kommun upphävdes den 1 augusti 1992 i samband med att fastighetsskattelagen (654/1992) stiftades. Gatuvavgiften ersattes med fastighetsskatt bl.a. för att man med gatuvavgiften kunde täcka bara en liten del av gatukostnaderna och för att man med den inte på ett tillräckligt godtagbart sätt lyckades fördela finansieringen av kommunens kostnader för gatuhållningen. Fastighetsskatten ersatte också beskattningen enligt prövning av fastigheter, beskattningen av bostadsinkomst och mantalsavgiften. En aspekt som låg bakom fastighetsskatten var enligt propositionen (RP 50/1992 rd) att fastighetsägarna har avsevärd nytta av investeringar i samhällsstrukturen och den offentliga servicen. Dessa kan både öka den löpande nyttan av fastigheterna och höja fastigheternas värde t.o.m. i avsevärd grad. Som en faktor som påverkar beskattningen av fastigheter har därför beaktats förmåns- eller nyttoprincipen, enligt vilken det är motiverat att fastighetsägarna deltar i finansieringen av de offentliga utgifterna i fråga.

Vid stiftandet av fastighetsskattelagen ansågs att en avgift som helt och hållet baserar sig på förmånsprincipen är en fungerande lösning när det i praktiken är möjligt att fördela belastningarna mellan de betalnings-skyldiga i förhållande till den erhållna servicen. Det ansågs ändå svårt att definiera hur de förmåner som uppkommer genom gatuhållningen fördelas mellan olika fastighets-ägare. De grunder som tillämpats inom gatuvavgiftssystemet, t.ex. en skarp indelning mellan planområde och annat område och indelningen av fastigheterna i avgiftsklasser, ansågs inte alltid leda till att belastningen fördelas i enlighet med förmånsprincipen.

Gatuhållningsutgifterna ansågs inte i praktiken kunna bekostas enbart på grundval av förmånsprincipen. Å andra sidan rådde det inget tvivel om att gatuhållningsutgifterna gagnar fastighetsägarna. I likhet med annan offentlig service som gagnar fastighetsägar-

na, men vars fördelning är svår att uppskatta, ansågs gatuhållningen kunna beaktas vid dimensioneringen av den allmänna fastighetsskatten, i stället för att en separat avgift tas ut för den.

Numera kan kommunerna med hjälp av en högre fastighetsskatt främja bebyggandet av obebyggda och bara delvis bebyggda tomter. För fastighetsskatten redogörs längre fram.

Lagen om byggnadsmarksavgift i huvudstadsregionen (1061/1988) trädde i kraft den 15 december 1988. Med stöd av den skulle en årlig byggnadsmarksavgift i städerna i huvudstadsregionen (Helsingfors, Esbo, Grankulla och Vanda) tas ut för mark som är planlagd för bostadsändamål och som omfattas av kommunaltekniken, om inte minst hälften av byggrätten hade utnyttjats. Syftet med avgiften var att främja bebyggandet av tomter anvisade för byggande av bostadshöghus och radhus. Avgifter togs således inte ut för att täcka kostnaderna för genomförandet av planerna. Avgifter fastställdes och togs ut bara för 1989. På grund av den ekonomiska regressionen avstod man från att ta ut byggnadsmarksavgift för 1990 och 1991, och 1992 slopades avgiften helt och hållet.

Nuläge

Bestämmelserna i markanvändnings- och bygglagen om genomförandet av detaljplan motsvarar i huvuddrag de bestämmelser i byggnadslagen som tidigare gällde. I regel är det fortfarande kommunen som ansvarar för att detaljplaner för gator och andra allmänna områden genomförs. Att anlägga byggnadskvarter anvisade för privat byggnadsverksamhet ankommer fortfarande, precis som tidigare, på ägaren eller innehavaren av marken. Ägaren av en tomt har rätt att bebygga tomten på det sätt planen anger. Någon direkt skyldighet att genomföra planen har tomtägaren inte enligt markanvändnings- och bygglagen. Kommunen kan likväl under vissa förutsättningar ge ägaren av en obebyggd tomt en bygguppmaning (97 §). Om tomtägaren underlåter att bygga sedan en bygguppmaning har getts kan kommunen lösa in den obebyggda tomten. En skyldighet att bygga som baserar sig på avtal kan fås till stånd genom ett markanvändningsavtal eller ett avtal

om tomtöverlåtelse om det är kommunen som överlåter tomten.

Enligt markanvändnings- och bygglagen är det i regel kommunens uppgift att ordna gatuhållningen (84 §). Denna omfattar planering, byggande, underhåll och renhållning av gator samt andra åtgärder som är nödvändiga för att samordna gatuområdet och ledningar, anordningar och konstruktioner ovanför och under gatuområdet. Gatuhållningsskyldigheten inträder när trafikbehovet på grund av markanvändning som genomförts enligt detaljplanen kräver det och de kostnader som orsakas kommunen av att gatan byggs inte kan betraktas som oskäligen jämfört med det trafikbehov som tillgodoses när gatan byggs. Kommunen kan helt eller delvis överlåta gatuhållning som hör till den åt någon annan. Bestämmelser om de skyldigheter i anslutning till gatuhållningen som hör till fastigheterna ingår i lagen om underhåll och renhållning av gator och vissa allmänna områden (669/1978).

Ett annat allmänt område än ett gatuområde som kommunen skall anlägga och som är avsett för kommunens behov, t.ex. ett område som i detaljplanen har anvisats för park, skall anläggas när markanvändningen enligt detaljplanen förutsätter att området anläggs, om det inte med beaktande av kommunens ekonomiska förutsättningar är motiverat att skjuta upp anläggandet.

Detaljplanen ger kommunen rätt att i sin besittning och användning få ett gatuområde enligt detaljplanen och att med stöd av planen lösa in bl.a. ett allmänt område eller en tomt för en allmän byggnad som har anvisats för kommunens behov, utan något separat inlösningstillstånd. Gatuområden enligt den första detaljplanen omfattas av skyldigheten att gratis överlåta gatuområden samt av ersättning för gatuområde. Skyldigheten att gratis överlåta gatuområden innebär att kommunen för ett gatuområde som övergår i dess ägo är skyldig att betala markägaren ersättning till den del som det överlåtna områdets areal överstiger 20 % av ägarens mark på detaljplaneområdet i fråga eller överstiger den byggrätt som får utnyttjas på markägarens återstående mark inom detta detaljplaneområde. När ersättningsskyldigheten bestäms beaktas inte ett område som i detalj-

planen har anvisats till jord- och skogsbruksområde eller vattenområde. Behöver en markägare inte avstå ett gatuområde utan att få ersättning enligt det ovan angivna eller behöver markägaren avstå ett betydligt mindre område, kan kommunen bestämma att markägaren skall betala en skälig ersättning. Inga motsvarande system är förknippade med genomförandet av generalplanen.

Markanvändnings- och bygglagen erbjuder en möjlighet till en något smidigare ansvarsfördelning än förut mellan kommunen och enskilda när det gäller genomförandet av detaljplanen. I detaljplanen kan genomförandansvaret i fråga om allmänna områden i vissa fall överföras från kommunen till markägaren. Utarbetas en detaljplan i huvudsak på grund av ett enskilt intresse för ett semester- eller turistprojekt eller något annat motsvarande projekt, kan i planen tas in en bestämmelse genom vilken ansvaret för genomförandet av planen i fråga om en gata och ett annat allmänt område helt eller delvis överförs på markägaren eller markinnehavaren. Om markägaren eller markinnehavaren inte ser till att planen genomförs på det sätt som bestämmelsen förutsätter, är kommunen i andra hand ansvarig för att planen genomförs. Kommunen har då rätt att uppbära kostnaderna av den försumlige (91 § 1 mom.).

I fråga om ett annat allmänt område än en gata kan ansvaret för att genomföra en detaljplan genom en bestämmelse som tas in i planen även i andra fall än de som avses ovan överföras på markägarna eller markinnehavarna gemensamt, när området är avsett att betjäna endast planområdets interna behov, t.ex. en park inne i ett kvarter vilken huvudsakligen används för de omgivande tomtens behov. I detaljplanen kan ett samnyttjoområde av särskilda skäl anvisas även för något annat gemensamt behov inom planområdet (91 § 2 mom.).

Kommunen kan enligt 15 kap. markanvändnings- och bygglagen dessutom utse särskilda utvecklingsområden, där samarbetet mellan kommunen och markägarna samt smidigare metoder för genomförandet betonas. Kommunen kan för viss tid, högst 10 år, utse ett eller flera avgränsade områden i kommunen till utvecklingsområde. Till utvecklingsområde kan utses ett bebyggt om-

råde där särskilda utvecklings- eller genomförandeåtgärder är nödvändiga för att mål som gäller förnyelse eller skydd av området, förbättring av livsmiljön, ändring av användningsändamålet eller något annat allmänt behov skall uppnås. Till utvecklingsområde kan också utses ett obebyggt område, när det av bostads- eller näringspolitiska orsaker är nödvändigt att bebygga det och detta förutsätter särskilda utvecklings- eller genomförandeåtgärder på grund av splittrat markägarande eller av något annat motsvarande skäl (110 §). Det kan beslutas att specialarrangemang skall tillämpas inom utvecklingsområdena. Bl.a. kan ansvaret för anläggandet av området i fråga om gatuhållning och andra allmänna områden anförtros en sammanslutning som bildats för att utveckla området. Likaså har kommunen rätt att av markägaren uppbära en i förhållande till nyttan skälig utvecklingsavgift om åtgärderna för utveckling av området medför sådan särskild nytta för markägaren som inte står i proportion till de kostnader markägaren betalt (112 §).

Enligt fastighetsbildningslagen (554/1995) kan reglering av byggnadsmark företas på ett område för vilket en detaljplan första gången har fastställts, om det därigenom blir möjligt att främja bildandet till fastigheter av områden som i en detaljplan har avsatts för olika ändamål eller att utjämna en uppenbart ojämn fördelning av byggnadsrätten. Regleringen får företas endast om planen innehåller en bestämmelse om att reglering av byggnadsmark kan företas för att förverkliga planen. Vid reglering av byggnadsmark avskiljs först åt kommunen de allmänna områden som avses i markanvändnings- och bygglagen, till den del områdena inte redan är i kommunens ägo. Ansvaret för kommunens kostnader för samhällsbyggande kan inte överföras på markägarna i samband med regleringen. Förfarandet blev möjligt när lagen trädde i kraft den 1 januari 1997. Hittills har det inte tillämpats i praktiken.

Bestämmelserna om ansvaret för vattentjänsterna baserade sig tidigare på den ovan nämnda lagen om allmänna vatten- och avloppsverk. Enligt den kunde kostnaderna för byggande och underhåll av vatten och avlopp täckas med anslutningsavgifter som togs ut av nya användare och bruksavgifter som togs

ut av alla dem som utnyttjade nätet. Den nya lagen om vattentjänster ändrade inte på kostnadsfördelningen i någon nämnvärd grad. Avtals- och avgiftssystemen för vattentjänsten ändrades på så sätt att avgifterna bestäms bara på privaträttsliga grunder. Tidigare var de kommunala avloppsvattenverkens avloppsvattenavgifter offentligrättsliga men alla avgifter för hushållsvatten privaträttsliga. Också kostnaderna för avloppshanteringen täcks nu med anslutningsavgifter, bruksavgifter och grundavgifter. Anslutningsavgiften och grundavgiften kan vara av olika storlek i olika områden, om det behövs för att kostnaderna skall inriktas rätt eller för att principen om förorenarens ansvar skall kunna genomföras. Bruksavgiften tas fortfarande ut på grundval av vattenförbrukningen. Avgifterna skall motsvara kostnaderna. I dem får ingå högst en skälig avkastning på kapitalet.

När det gäller övriga kommunaltekniska nätverk, t.ex. el-, fjärrvärme- och telenät, har kommunen ingen lagfäst anläggningsskyldighet. Kostnaderna för byggande och underhåll av dem täcks med anslutnings- och bruksavgifter som betalas av dem som använder näten.

Markanvändnings- och bygglagen, liksom byggnadslagen före den, ger kommunen relativt stora möjligheter att förvärva jordområden före planläggningen. I lagen ingår flera inlösningsgrunder med stöd av vilka miljöministeriet kan bevilja kommunen tillstånd att lösa in mark som behövs för boende och annat samhällsbyggande. Enligt lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977), nedan inlösningslagen, beaktas när inlösningsersättningen bestäms inte den värdestegring på marken som har skett efter beslutet att utarbeta eller ändra planen. Den del av fastighetens värdestegring som motsvarar den allmänna höjningen av prisnivån eller som i övrigt har orsakats av något annat än den planläggning med tanke på vilken inlösningsen sker räknas överlåtaren till godo.

Också med stöd av förköpslagen (608/1977) kan kommunen förvärva mark för samhällsbyggande. Med förköpsrätt avses kommunens rätt att träda i stället för en köpare vid ett fastighetsköp.

Även om kommunernas markförvärv oftast

baserar sig på frivilliga affärer eller byten och således vanligen inte på ett inlösnings- eller förköpsförfarande, stöder den existerande möjligheten att tillämpa dem kommunernas markförvärv. Den aktiva markpolitiken och kommunernas markägande till följd av den bidrar till att skapa goda förutsättningar för en systematisk planläggning och genomförandet av planerna i kommunerna. Härvid anlägger kommunen, eller låter anlägga, gator, parker och allmänna områden och vanligen också vatten och avlopp. När kommunen överlåter en tomt för byggande genom antingen arrende- eller äganderätt kan kommunen således, om marknadspriserna tillåter, i tomtens överlåtelsepris inkludera kostnaderna för råmark, planläggning, fastighetsbildning, planering av kommunalteknik och byggande. Härvid får kommunen dessa kostnader täckta i skälig tid i samband med att tomterna överläts.

Planläggningen och byggandet har allt sedan 1980-talet mer och mer inriktats på att koncentrera och komplettera byggandet i befintliga, redan planlagda samhällen, varvid det kanske inte är ändamålsenligt eller ens möjligt för kommunen att förvärva mark i sin ägo. Planläggningen måste därför inriktas alltmer på privat mark, vilket gör frågan om fördelningen av de kostnader planen förutsätter mycket viktig.

Grundkonstellationen är fortfarande enligt lagen att det huvudsakligen är markägarna som drar nytta av detaljplanerna och kommunen som står för kostnaderna.

Särskilt i tider av kraftig urbanisering har kommunerna i regel inte haft tillräckliga resurser att genomföra den stadsstruktur som till- och nybyggandet kräver, och ofta har det inte heller gått att trygga genomförandet via ett markägande som baserar sig på aktivt markförvärv.

I syfte att skapa möjligheter för byggande har man därför huvudsakligen sedan 1960-talet i stor utsträckning gått in för lösningar som bygger på olika avtal om områdesbyggande eller markanvändningsavtal mellan kommunerna och privata markägare.

Som de första objekten för områdesbyggande har nämnts Kottby trädgårdsstad i Helsingfors som byggdes på 1920-talet som ett kooperativt företag samt Olympiabyn i Hel-

singfors i slutet av 1930-talet. Ända till 1967 var det länsstyrelsens uppgift att utarbeta byggnadsplaner i landskommunerna, varvid såväl kommunen som markägaren kunde göra framställningar om utarbetandet av en plan och även om själva planen. Ett exempel på markägarnas planläggning har varit Hagalund, som byggdes på 1950- och 1960-talet och senare har använts som motivering när fördelarna med planläggning under markägarnas ledning har betonats. Då var det markägaren som utarbetade planen, och kommunen medverkade bara som remissorgan.

Avtalsförfarandet blev vedertaget under senare hälften av 1960-talet, då det ingicks många avtal om områdesbyggande i synnerhet i fråga om planläggning av mark som ägdes av byggfirmor och om genomförande av planerna. En avsevärd del av de bostäder som på 1970- och 1980-talet byggdes i södra Finlands snabbt växande kommuner har kommit till som områdesbyggande. Genom avtal kunde då byggandet av hela stadsdelar i praktiken överföras på en privat avtalspart. På så sätt kunde man snabbt bygga ett nödvändigt nytt bostadsbestånd trots kommunernas administrativa och ekonomiska resursbrist. Det är en allmän åsikt att tillväxtkommunerna utan avtal om områdesbyggande inte hade klarat av de ekonomiska förpliktelser som det nya byggandet innebar för deras del.

Avtalsverksamheten har fortsatt i stor omfattning från 1980-talet, även om dess karaktär har förändrats en hel del. I praktiken har man frångått omfattande avtal om områdesbyggande. Med hjälp av avtalsförfarandet har det fortfarande ändå gått att från fall till fall smidigt och på ett sätt som tillfredsställer parterna dela på kostnaderna för genomförandet av en plan på ett rättvisare sätt än vad lagen förutsätter. Vid en undersökning av de markanvändningsavtal som kommunerna inom fem tillväxtcentrum hade ingått 1995—1998 konstaterades att avtal hade ingåtts i 28 av de 31 kommuner som ingick i undersökningen, men att avtalsobjekten hela tiden har blivit mindre. Under tiden för undersökningen hade inga stora avtal av typen avtal om områdesbyggande ingåtts (Jyrki Hautamäki: Vuosina 1995—1998 kasvukeskuksissa sol-

mitut maankäyttösopimukset. Finlands Kommunförbund 1999).

Före 11 § markanvändnings- och bygglagen har markanvändningsavtal över huvud taget inte nämnts i lagstiftningen. Det tillämpade avtalsförfarandet har således baserat sig bara på allmän avtalsrätt och på den praxis som har utformats.

Genom 11 § markanvändnings- och bygglagen har markanvändningsavtalens förhållande till planläggningen gjorts klarare i och med konstaterandet att avtal som en kommun ingått om planläggningen och genomförandet av planerna inte åsidosätter de mål för planläggningen eller de krav på planläggningens innehåll som ställs i lagen. I syfte att trygga offentligheten och invånarnas påverkningsmöjligheter i fråga om markanvändningen föreskrivs i lagen att information om markanvändningsavtal skall ges i planläggningsöversikten och i samband med att en plan utarbetas. Inte heller i den gällande lagen föreskrivs något om innehållet i markanvändningsavtalen.

Kommunerna finansierar kostnaderna för anläggandet av gator och andra allmänna områden huvudsakligen via den allmänna kommunalskatten. Den fastighetsskatt som tas ut med stöd av fastighetsskattelagen utgör en liten del av kommunernas skatteintäkter (2001 bara 4,7 %). I fastighetsskatt betalas varje år en viss andel av fastighetens värde enligt fastighetsskatteprocentsatsen. Kommunfullmäktige bestämmer årligen storleken på kommunens fastighetsskatteprocentsatser. Den allmänna fastighetsskatteprocentsatsen är enligt lagen minst 0,50 och högst 1,00 %. Skattesatsen för en fast bostad är minst 0,22 och högst 0,50 %. Skattesatsen för en obebyggd byggplats kan på detaljplaneområden bestämmas till minst 1,00 och högst 3,00 %.

Avkastningen av fastighetsskatten var 3,380 miljarder mark år 2000. Samma år var kommunernas omkostnader för väg- och gatuhållning (utgifter inom driftsekonomin för denna verksamhet, utan räntor, avskrivningar och vissa kalkylerade poster) 2,159 miljarder mark och investeringarna 1,883 miljarder mark. Omkostnaderna för parker och andra allmänna områden var på motsvarande sätt 0,783 miljarder mark och investeringarna 0,300 miljarder mark. Dessutom orsakas

kommunerna avsevärda kostnader bl.a. för det byggande och det tomtförvärv som tillhandahållandet av tjänster förutsätter.

2.2. Fördelningen av ansvaret för genomförandet av planer och avtalsförhandlingen i vissa europeiska länder

Allmänt

Det markpolitiska bassystemet i de flesta europeiska länder är ett förfarande där ett offentligt samfund förvärvar den mark som skall utvecklas redan innan planerna på en ändring av markanvändningen utarbetas. Härvid blir de kostnader för byggandet av kommunal teknik och service som den i regel effektivare markanvändningen orsakar täckta när marken säljs eller arrenderas ut för byggande.

Likaså har fördelningen mellan det offentliga samfundet och markägarna av nyttan av och kostnaderna för regleringen av markanvändningen arrangerats via lagstiftningen när planläggningen gäller privat mark. På detta sätt har man försökt trygga kommunernas möjligheter att få också de privata markägarna att delta i kostnaderna för kommunal teknik och service, som det vanligen ankommer på kommunen att tillhandahålla, när möjligheterna att bebygga privatägd mark förbättras och värdet på denna mark således också stiger. Detta har ansetts viktigt också av den anledningen att det gör det möjligt att utveckla möjligheterna till byggande även på privatägd mark och samtidigt ökar utbudet på byggnadsmark.

I regel tillämpas parallellt med skatte- eller avgiftsförfarandet, eller som alternativ till dem, också ett förfarande där man genom avtal garanterar täckandet av de kostnader för kommunal teknik och byggande av service som genomförandet av planerna orsakar det offentliga samfundet.

Som grund för uppbörderna av ersättningar, avgifter eller skatter, liksom även för ett avtalsförfarande, räknas den värdestegring på marken som de privata markägarna får till följd av kommunens åtgärder. Vilken del av värdestegringen som man försöker styra till täckningen av kostnaderna för utvecklandet av området samt också arten och omfattning-

en av de kostnader som täcks med ersättningarna varierar från land till land.

Olika länders system kan inte entydigt jämföras med varandra, eftersom de bakomliggande planeringssystemen och den offentliga sektorns roll är olika i olika länder. Därför varierar också de legislativa lösningsmodellerna och avtalsförhandlingen omfattning.

I det följande granskas systemens huvuddrag i några europeiska länder som till sina administrativa och rättsliga drag närmast kan jämföras med Finland.

Sverige

I Sverige innehåller 6 kap. plan- och bygglagen detaljerade bestämmelser om plangenomförande. Vid upprättandet av förslag till detaljplan skall redovisas de åtgärder som behövs för genomförandet av planen. Paragraferna innehåller bl.a. bestämmelser om skyldigheten att utan ersättning upplåta mark åt kommunen för allmänna platser för vilka kommunen är huvudman, och likaså för allmänna byggnader. Skyldighet att utan ersättning upplåta mark kan komma i fråga också om marken skall användas för en allmän plats för vilken kommunen inte skall vara huvudman, varvid den som mottar marken är huvudman för servicen i fråga. Länsstyrelsen kan meddela förordnanden på ansökan av kommunen. De skall vara skäliga med hänsyn till den nytta markens ägare kan väntas få av planen och till övriga omständigheter. Likaså kan markens ägare förpliktas att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp. Förordnandena får inte resultera i att markägarna behandlas olika.

I praktiken har bestämmelserna om upplåtelse utan ersättning likväl tillämpats rätt sällan, och de har ansetts svåra att tillämpa. Däremot är det praxis att avtal om plangenomförande ingås mellan kommunen och privata markägare, och bestämmelserna om genomförande anses skapa en viktig rättslig grund för avtalsarrangemanget, som tillämpas i stor omfattning.

Den allmänna utgångspunkten är att kommunen är huvudman för gator och allmänna platser och ansvarar för byggande och underhåll av kommunaltekniska nätverk. Kommu-

nera har rätt att av markägarna ta ut ersättning för kostnaderna för byggande och ombyggnad. Däremot täcks underhållskostnaderna i regel med allmänna skattemedel. Med stöd av lagen har kommunen ingen möjlighet att av markägarna ta ut kostnader för offentligt byggande, huvudvägnät eller kollektivtrafik, men inom förfarandet med planläggningsavtal har markägarna gått med på att finansiera också sådana kostnader.

Lagstiftningen har inga bestämmelser om markanvändningsavtal, men avtal används allmänt vid planläggning av privat mark. Då kan den privata avtalsparten fås att ansvara för kostnaderna för genomförandet av planen också till en större del än vad man kunde ta ut i avgifter, om det är skäligt med hänsyn till den nytta markägaren har av att området anläggs.

I detaljplanerna kan allmänna områden och delvis också kvartersområden enligt anläggninglagen inrättas till gemensamhetsanläggningar för olika syften, t.ex. gator, lekparker, parkeringsplatser osv. Då ansvarar kommunen inte för tillhandahållandet av dessa funktioner och besitter inte heller områdena, utan de blir på privatansvar och i privat ägo. Kostnaderna fördelas då i princip mellan markägarna i förhållande till den nytta de har av området.

Detaljplaner kan genomföras också med stöd av lagen om exploateringssamverkan (1987:11).

I syfte att omorganisera kostnaderna och ansvaret för genomförandet av planer och rätta till brister och problem i lagstiftningen utarbetades 1996 ett ändringsförslag, som man likväl ännu inte har arbetat vidare på (Översyn av PBL och va-lagen. Slutbetänkande av Plan- och byggutredningen. SOU 1996:168).

Norge

I Norge kan kommunen med stöd av plan- och bygglagen vid planläggningen av privatägd mark själv bygga gator och avlopp och ta ut ersättning för kostnaderna av markägarna. Alternativt kan kommunen efter att ha utarbetat planen förutsätta att markägarna själva bygger gator och avlopp innan bygglov beviljas. Eftersom bestämmelserna om ersätt-

ning för kommunal teknik har ansetts svårbegripliga och förfarandet krångligt, har det i praktiken blivit vanligt med ett förfarande där kommunen och markägaren avtalar om genomförandet av planen och täckandet av kostnaderna. Utöver kostnaderna har man i avtalen kunnat ställa ingående villkor i fråga om t.ex. kvaliteten på bostadsproduktionen, tidtabellen för åtgärderna, servicebyggande osv. Bygglagstiftningen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om avtalsförfarandet.

Nederländerna

I Nederländerna ansvarar kommunen för anläggandet av vatten- och avloppsnät, elnät, gator, parkeringsplatser och grönområden i planområdena samt för att marken sätts i sådant skick att det går att bygga på den. Av tradition har kommunerna följt en aktiv markpolitik och förvärvat mark före planläggningen, varvid de vid överlåtelsen av marken efter planläggningen har kunnat täcka sina kostnader med hjälp av försäljningspriset. När privatägd mark planläggs går det däremot att antingen med ägarna upprätta ett markanvändningsavtal, vars innehåll är noggrant reglerat i lag, eller att ta till en markförbättringsavgift.

Markförbättringsavgift kan tas ut för en fastighet som drar nytta av den infrastruktur som kommunen har byggt. Avgiften baserar sig helt och hållet på kostnaderna. I lagen anges vilka kostnader som skall täckas med avgiften. Till dessa hör bl.a. kostnaderna för att sätta marken i sådant skick att det går att bygga på den, byggande av gatunät, parker, offentlig konst, bullervallar, förvärv av tomtor för allmänna byggnader samt planering och byggande. Beslutet att ta ut avgift för ett område skall fattas i förväg, likaså beslutet om i vilken grad ersättning för kostnaderna tas ut och hur kostnaderna fördelas i förhållande till den nytta fastigheten har av förbättringen. Ingen avgift tas ut om markägaren har deltagit i kostnaderna utifrån ett markanvändningsavtal. Avgiftssystemet finns till med tanke på markägare som är ovilliga att delta i ett avtalsförfarande, och i uppskattningsvis 90 % av fallen tillämpas avtalsförfarandet.

Också för avtalsförfarandet har det satts

kostnadsbaserade gränser, och en ersättning som baserar sig på ett avtal skall stå i proportion till markägarens nytta av markförbättringsåtgärderna.

När man i allt större utsträckning strävar efter att planlägga också privat mark har det blivit viktigare än förut att kommunen på ett heltäckande sätt kan ta ut ersättning för kostnaderna av markägarna. Därför har det betetts bestämmelser med stöd av vilka det bättre och på ett sätt som är jämförbart med den aktiva markpolitiken går att ta ut kostnaderna för genomförandet av planerna också när privat mark planläggs. Det planerade systemet bygger på ett tillståndssystem där markägaren på ett detaljplanerat område först måste få ett s.k. utvecklingstillstånd för att få bygglov. I detta tillstånd ställs villkor som gäller inte bara ersättning som täcker kostnaderna för kommunalteknik och byggande av ett område utan också kvaliteten på byggandet, bostadsproduktionens struktur m.m.

Tyskland

I Tyskland styrs byggandet och planläggningen genom en bygglag (Baugesetzbuch) som gäller hela förbundsstaten och genom en lag som styr delstaternas och vissa städernas regionplanering (Raumordnungsgesetz). I det följande görs en granskning på förbundsstatsnivå. Många delstater kan dessutom ha egna bestämmelser om bl.a. uppbörd av ersättning för kostnaderna för kommunalteknik.

Enligt bestämmelserna ansvarar kommunen för infrastrukturen på det område som skall anläggas, om inte något annat har överenskommit särskilt. Det finns flera olika sätt för kommunen att försöka ta ut kostnaderna för genomförandet av planen av markägarna.

Vid projektplanläggning består planen (Vorhaben- und Erschliessungsplan) av en plan som en privat utvecklare har utarbetat på egen bekostnad, av kommunens bestämmelser för projektplanläggningen och av ett separat realiseringsavtal mellan kommunen och utvecklaren. Vid projektplanläggning står utvecklaren för infrastrukturkostnaderna.

Reglering av byggnadsmark (Umlegung) kan utföras på ett område med en gällande detaljplan eller parallellt med att en sådan ut-

arbetas, och i vissa fall t.o.m. på ett tätortsområde som inte har planlagts. Vid regleringen kan fastighetsindelningen göras mer ändamålsenlig genom att privata markägare i processen får tomter som det går att bygga på samtidigt som kommunen i sin ägo får områden för gator och andra offentliga utrymmen. Markens värdestegring till följd av regleringen kommer kommunen till godo genom att den har rätt att av markägaren ta ut ersättning för den värdestegring regleringen medför, antingen i områden eller i pengar.

Kommunen har rätt att ta ut en avgift av markägarna för att täcka kostnaderna för byggandet av infrastruktur. Det kan bestämmas att markägarna skall betala högst 90 % och minst 10 % av kostnaderna. Kostnaderna fördelas mellan fastighetsägarna utifrån en särskild kommunal stadga. Infrastrukturavgiften kan fastställas antingen utifrån de faktiska verkställighetskostnaderna eller utifrån kalkylerade genomsnittskostnader.

Kommunen kan om den vill också ingå privaträttsliga avtal om byggande av infrastruktur. Många avtal har ingåtts med stöd av enskilda bestämmelser i bygglagen (BauGB). I regel ingås avtal i samband med planläggningen av bostads- och affärsområden. På så sätt har man försökt göra privat mark i möjlig att bebygga så snabbt som möjligt. Samtidigt har man kunnat garantera tillhandahållandet av kommunalteknik och offentlig service i områdena och se till att kostnaderna för detta täcks. Med avtalen har man också försökt styra byggandets kvalitet och form samt lösa miljöproblem. Även bostadspolitiska frågor har man försökt lösa avtalsvägen.

2.3. Bedömning av nuläget

De senaste årens flyttrörelse har haft en avsevärd inverkan på samhällsutvecklingen i områden med inflyttningsöverskott såväl som i områden med utflyttningsöverskott. I synnerhet finansieringen av service och ny kommunalteknik som växande samhällen kräver har visat sig vara problematisk. I det nuvarande systemet för genomförande av planer är det ju kommunen som ansvarar för anläggandet av gator och andra allmänna områden och tillhandahållandet av service, med undantag för den skyldighet att gratis överlä-

ta gatuområden och den ersättning för gatuområden som hänför sig till den första detaljplanen.

De markpolitiska bestämmelserna i markanvändnings- och bygglagen skapar i sig skäliga förutsättningar för en verksamhetsmodell där kommunen före detaljplaneringen förvärvar mark som behövs för samhällsbyggande. Kommunen förfogar då över de medel som den markpolitiska lagstiftningen erbjuder, en möjlighet att lösa in mark och att utnyttja sin förköpsrätt i fastighetsaffärer mellan enskilda. Kommunernas markförvärv har främjats också bl.a. genom att enskilda och dödsbon har beviljats temporära skattelättnader när de har sålt mark till kommunen, senast med stöd av inkomstskattelagens 48 a § (1028/1999), som var i kraft till utgången av juni 2000. Metoder baserade på tvångsåtgärder har tillgripits sällan, men existensen av dessa bestämmelser har underlättat det kommunala markförvärv som bygger på frivilliga affärer.

När en plan har trätt i kraft anlägger kommunen, eller låter anlägga, gator, parker och andra allmänna områden samt vanligen också vatten och avlopp. När kommunen sedan överlåter tomterna för byggande genom antingen arrende- eller äganderätt kan den i tomternas överlåtelsepris inkludera kostnaderna för förvärv av råmark, planläggning, fastighetsbildning samt planering och byggande av kommunalteknik. Genom villkoren för tomtöverlåtelse kan kommunen försäkra sig om att tomterna bebyggs. Samtidigt får kommunen kostnaderna för genomförandet av planen täckta i skälig tid.

I vårt land finns det en avsevärd mängd planlagd byggnadsmark med färdigt utbyggd kommunalteknik som markägarna av olika orsaker inte är villiga att bebygga eller överlåta för byggande eller som inte har någon efterfrågan på marknaden. Dröjsmål med genomförandet av planerna medför extra kostnader för kommunerna, bl.a. för att den byggda kommunalteknikens livslängd går förlorad. Ett knappt utbud på tomter leder igen till höjda tomtpriser. Detta kan ofta också leda till att planerna blir föråldrade innan de genomförs. När områden anläggs långsamt leder det vanligen till att trivseln minskar och samhällsstrukturen blir splittrad.

Lagstiftningen har under senare tid utökats

med vissa förfaranden som är avsedda att främja genomförandet av planerna. Det förfarande för bedömning av detaljplanens aktualitet som ingår i markanvändnings- och bygglagen tillämpas enligt huvudregeln på området för en sådan detaljplan som har varit i kraft över 13 år och som till betydande del fortfarande inte har genomförts. Syftet är förutom att påskynda genomförandet av detaljplaner också att skapa ett system som minskar den osäkerhet som är förknippad med genomförandet av planer som redan länge har varit i kraft. Fastighetsskattelagen ger kommunerna en möjlighet att fastställa en högre fastighetsskatteprocentsats för obebbyggda byggplatser som har en detaljplan.

I processen med att utarbeta planer säkerställs inte alltid i tillräckligt god tid att det finns ekonomiska förutsättningar att genomföra planerna, och därför kan det uppstå fördröjningar, eller också genomförs planerna inte alls.

Genomförandet av en plan förutsätter utöver samhällstekniska nätverk ofta också att service (bl.a. skolor och hälsovårdstjänster) tillhandahålls på området. Serviceproduktionen finansieras med kommunala skatteintäkter, avgifter och i någon mån statsbidrag. I praktiken har det visat sig vara problematiskt att finansiera och tidsmässigt förlägga utbyggnaden av servicen i förhållande till det övriga genomförandet av planen. Också det kostnadsansvar som de som anlägger de kommunaltekniska nätverken har är bristfälligt reglerat i lagen.

Bristerna i det nuvarande genomförandesystemet kan leda till lösningar som är oändamålsenliga också med tanke på planläggningen. Kommunernas möjligheter och vilja att planlägga privat mark även om den har ett förmånligt läge med tanke på samhällsstrukturen kan minska betydligt på grund av att ingen överenskommelse kan nås om kostnaderna för genomförandet av planen.

Detaljplaneringen i kommunerna styrs framför allt genom kommunernas översiktliga planering av markanvändningen. I synnerhet i gamla samhällsstrukturer där näringsstrukturen ändras håller tyngdpunkten därför på att förskjutas från planläggning av nya områden till utvecklingsplaner som gäller kompletterande byggande och ändring av

användningsändamålet för bebyggda områden. Härvid innebär det praktiska genomförandet av generalplanerna vanligen en projektspecifik detaljplanering, där detaljplaneringen av enskilda objekt ofta startar på initiativ av markägaren.

Om planläggningen gäller privatägd mark, finansieras anläggandet av gator och allmänna områden med kommunens skattemedel, medan markägaren kan tillgodogöra sig den nytta planläggningen medför. Då möts inte nyttan med planläggningen och de direkta och indirekta kostnaderna för den, om inte kommunen når en överenskommelse med markägaren om dennas deltagande i kostnaderna. Systemet kan inte anses godtagbart ur samhällsligt rättviseperspektiv. Dessutom handlar det inte bara om att kanalisera resurserna för samhällsbyggande, utan resurserna måste också räcka till.

För att rätta till detta missförhållande har kommunerna gått in för en omfattande avtalspraxis vid planläggningen av privat mark. Det område markanvändningsavtalen täcker har varierat från stora detaljplaneområden till ett eller ett fåtal kvarter eller bara enstaka fastigheter. Innehållet i avtalen har varierat från fall till fall, men i regel har man kommit överens om bl.a. planläggning, planläggningskostnader, byggande på avtalsområdet och tidtabellen för byggandet, överlåtelse av områden i anslutning till genomförandet av planen, byggande av samhällsteknik och kostnaderna för den samt avtalets ikraftträdande, eventuella hävningsvillkor och avtalsstraff. I de mest typiska fallen har det handlat om att försöka kanalisera en del av den nytta fastigheterna får av den detaljplan som skall utarbetas till täckandet av kommunens kostnader för genomförandet av detaljplanen.

Denna avtalspraxis har möjliggjort planläggning också i de fall då det i sig är motiverat att planera ett privatägt område men kommunen inte skulle ha haft ekonomiska förutsättningar att börja utarbeta en plan utan avtal om täckning av kostnaderna för planen. På så sätt har man kunnat främja en ändamålsenlig utveckling av samhällsstrukturen oberoende av vem som äger marken.

Utän avtals- eller andra ersättningsarrangemang hade det ofta inte gått att garantera

att det finns ekonomiska förutsättningar för genomförandet av planerna eller att planerna kan genomföras vid rätt tidpunkt.

Å andra sidan medför detaljplaneringen inte i alla områden ett sådant mervärde, som i sista hand baserar sig på efterfrågan, att det skulle gå att täcka kostnaderna för genomförandet av planen med stöd av det.

Något som också har upplevts som problematiskt är att man inte alltid uppnår en jämlik behandling av markägarna i ett planområde med bara markanvändningsavtal. Så kan det gå om en del av markägarna ingår ett avtal och en del inte. Den som vägrar att ingå ett avtal kan kamma hem nyttan av planen utan att delta i kostnaderna, vilket de markägare som har ingått ett avtal alltså har förbundit sig till genom avtalet.

De omfattande möjligheterna att använda markanvändningsavtalen har också via senaste tids rättspraxis visat sig vara osäkra, när avtalens laglighet har ifrågasatts. Avtalspraxis har kritiserats i juridisk litteratur. Denna kritik har i synnerhet baserat sig på uppfattningen att man genom avtalen styr utarbetandet av detaljplaner förbi den interaktiva beredning som bygger på medborgarnas deltagande. De ingångna avtalen har i alltför hög grad ansetts föregripa resultatet av planläggningsprocessen och binda kommunen redan innan planen har behandlats offentligt på tillbörligt sätt. Likaså har det ansetts att beredningen av avtalen inte alltid tillräckligt väl uppfyller kraven på offentlighet. Avtalsförordandet har ibland uppfattats som en affär där objektet är den byggrätt som uppkommer till följd av planläggningsprocessen. Ur kommunens och även den enskilde markägarens synvinkel handlar det däremot om att täcka kommunens kostnader för genomförandet av den plan som utarbetas och på så sätt garantera förutsättningarna för genomförandet av planen.

I praktiken tillämpar kommunerna förfarandet enligt 104 § markanvändnings- och bygglagen med gratis överlåtelse av gatuområden så gott som uteslutande vid anläggandet av gatuområden. Kommunernas praxis har varierat i situationer där ett gatuområde som har överlåtits utan ersättning efter en planändring har införlivats med tomtens. Vanligen har kommunen i dessa fall överlätit om-

rådet på nytt utan vederlag, förutsatt att tomtens fortfarande har ägts av den som överlät området till kommunen. Om det har varit fråga om en kommun som ansvarar för fastighetsbildningen på planområdet, har kommunen härvid i regel också stått för kostnaderna för fastighetsbildningen. Om tomtens har bytt ägare sedan den första detaljplanen godkändes, har det tidigare gatuområdet förblivit i kommunens ägo ända tills tomtägaren har köpt det av kommunen. Tomtägaren har då vanligen också stått för kostnaderna för fastighetsbildningen.

Kommunens möjlighet att ta ut ersättning för gatuområde med stöd av 105 § markanvändnings- och bygglagen har i praktiken nästan inte alls utnyttjats. Vissa kommuner, t.ex. Helsingfors och Esbo, har fattat ett principbeslut om att inte ta ut denna ersättning.

Markanvändningsavtal och rättspraxis

Även om strävan med den 11 § som skrevs in i markanvändnings- och bygglagen redan var att göra avtalens ställning och betydelse klarare i förhållande till planläggningsförfarandet, har det fortfarande visat sig nödvändigt med en noggrannare reglering av frågan, eftersom avtalens rättsliga grunder ibland ifrågasätts till vissa delar inom rättspraxis och i juridiska undersökningar.

Högsta förvaltningsdomstolen och högsta domstolen har på 1990-talet behandlat markanvändningsavtal och planläggningsvärdeavgifter bl.a. i sina beslut HFD 1995 A 31 (Björneborg), HFD 9.4.1999 liggare 732 (ADB) (Esbo) och HD 1999:128 (Riihimäki). Likaså tas det ställning till markanvändningsavtal t.ex. i riksdagens justitieombudsmans avgöranden 1992, 115—116 (Nilsjä), 1993, 148—150 (Tammerfors) och 1996, 155—156 (Kemi).

I avgörandena har följande principer tagits upp fall för fall:

Det faktum att frågan inte finns reglerad i lag ansågs inte i sig göra sådana avtal mellan staden och markägaren lagstridiga där också andra kostnader för utarbetandet eller genomförandet av en stadsplan än de som avses i 41 § byggnadslagen fördelas mellan parterna. Prövningsrätten ansågs ha blivit fel använd då en mer omfattande ersättnings skyl-

dighet än den lagstadgade sattes som villkor för stadsplaneringen i en situation där fullmäktige avvikande från det avtal som hade förhandlats fram med markägaren satte en avsevärt mycket större ersättning än den avtalade som villkor för den ansökta stadsplaneändringen (Björneborg).

Prövningsrätten ansågs ha blivit fel använd då ersättning sattes som villkor för en utökad byggrätt, eftersom avgiften ansågs ha blivit satt som villkor för att planen skulle godkännas och eftersom avgiften enligt beslutet inte handlade om stadens åtgärder eller direkta kostnader som hade orsakats staden i frågan. I detta fall besvärade en kommuninvånare sig över Esbo stads beslut genom vilket fullmäktige hade godkänt ett markanvändningsavtal som hade ingåtts med en privat markägare. I avtalet hade markägaren förbundit sig att betala staden ersättning för bl.a. utökad byggrätt. I fallet hade inte heller hävdats att ett frivilligt avtal inte skulle ha ingåtts mellan staden och markägaren (Esbo).

Högsta domstolen ansåg i en tvist mellan kommunen och ett byggnadsbolags konkursbo att det inte fanns någon laglig grund för en betalning enligt ett markanvändningsavtal till den del betalningen utgjorde ersättning för utökad byggrätt till följd av en stadsplaneändring. Ersättningen var till sitt användningsändamål knuten till en förbättring av stadsmiljön. Rätten beslutade likväl att bolagets konkursbo inte hade något behov av rättsskydd, eftersom bolaget hade tagit initiativet till stadsplaneändringen, kommunen hade uppfyllt sina förpliktelser enligt avtalet, bolaget hade fått den eftersträlvade nyttan och det var fråga om en erfaren och etablerad byggare (Riihimäki).

I avgörandena från riksdagens justitieombudsman framförs principen att en kommun inte kan fordra betalning av en markägare om kommunen med stöd av lag har blivit planläggningskyldig, men å andra sidan är kommunen inte heller skyldig att, och bör inte ens i alla situationer, gå med på de planlösningar som markägaren föreslår, om de inte har grunder som är förenliga med en plan. Markanvändningsavtal kan anses mest godtagbara i situationer där det inte har uppkommit någon skyldighet att utarbeta eller ändra en plan (Nilsjä, Tammerfors, Kemi).

I litteraturen har också framförts synpunkten att man genom markanvändningsavtal inte får avtala om ersättningar vars belopp är bundet till den bygggrätt eller utökade bygggrätt som anvisas genom en plan. Detta har ansetts som förbjuden försäljning av bygggrätt som uppkommer utifrån utövande av offentlig makt. Avtalen har också ansetts styra kommunens beslutsfattande i planlägningsfrågor på ett olämpligt sätt.

Eftersom det saknas bestämmelser i frågan har rättspraxis och den juridiska litteraturen lett till kritik av kommunernas avtalspraxis. Å andra sidan har situationen lett till osäkerhet i kommunerna om hur avtalen kan användas och vilka möjligheter de ger. Ändringar i ny bygggrätt som skall planeras eller i bygggrätternas karaktär leder i regel till kostnader för kommunen på basis av den rådande lagstadgade fördelningen av kostnader för kommunalteknik och servicebyggande. Dessa kostnader kan räknas ut projektvis eller som ett medeltal. När kostnaderna delas med markägarna genom avtal har kommunerna därför ofta haft det ökande värdet på den bygggrätt som skall planläggas som grund för beräkningen av ersättningen. Detta kan inte i sig anses osakligt, eftersom fastigheternas värdestegring ändå avspeglar de kostnader i anslutning till plangenomförandet som i regel ligger bakom avtalen.

Vid planläggning handlar det alltid om att fördela och sammanjämka markanvändningsintressen, och det går över huvud taget inte att utarbeta enskilda planer utan att sätta preliminära mål för planläggningen. Då är det motiverat att kommunen parallellt med att planläggningen framskrider försöker avtala om lösningar som skapar förutsättningar att uppnå målen med planen.

Kommunernas markanvändningslösningar bygger i praktiken på deras acceptabla strävan att till sitt område styra funktioner som är önskvärda med tanke på kommunens utveckling, och inte t.ex. på ett försök att genom planläggningen maximera de inkomster som baserar sig på markanvändningsavtalen. För närvarande bygger den detaljerade markanvändningsplaneringen framför allt på den praktiska realiseringen av de mål som i kommunens generalplanering har satts för markanvändningen, varvid markanvänd-

ningsavtalens betydelse inte ligger i deras inverkan på planläggningen utan i deras inverkan på förutsättningarna att genomföra planerna.

Med tanke på förfarandet är det i alla fall viktigt att utgångspunkterna och målen för utarbetandet av en plan samt utkasten till plan på ett tidigt stadium i enlighet med markanvändnings- och bygglagen blir offentligt utvärderade inom förfarandet för deltagande och bedömning, så att de motstridiga intressen som ofta är förknippade med planerna kan dryftas öppet. I sista hand är det vid planläggning i alla fall fråga om överklagbara avgöranden som fattas enligt innehållskraven i markanvändnings- och bygglagen och som faller inom behörigheten för ett demokratiskt tillsatt organ bestående av förtroendevalda. Kommuninvånarna kan medverka i dessa avgöranden inte bara genom att påverka i val utan också genom de förfaranden som den sagda lagen möjliggör.

Målet med markanvändningsavtalen får inte heller vara att styra enskilda planlösningar, utan det skall vara att båda sidorna kan förbereda sig på att dela på kostnaderna för genomförandet av olika planlösningar.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål

Målen med planläggningen och situationerna vid genomförandet av planerna varierar avsevärt beroende på områdets läge, användningsändamål och markägarförhållanden samt också beroende på konjunkturen och marknadsläge.

Vårt land har tillväxtcentrum där det råder ständig efterfrågan på tomter för såväl bostäder som arbetsplatser och där markpriserna är höga och hela tiden stiger. På motsvarande sätt kan efterfrågan på tomter vara så gott som obefintlig i områden där utvecklingen har gått tillbaka, och då är det också svårt att bedöma markens värde eller förändringar i värdet. Problemen är inte heller desamma i tätbebyggda som i glesbebyggda områden.

Å andra sidan varierar kostnaderna för genomförandet av planer inte särskilt mycket i olika delar av landet, även om kraven på den

infrastruktur som byggs kan avvika mycket i t.ex. stora stadscentrum jämfört med tätorter på landsbygden.

Målet med propositionen är att få till stånd ett sådant system i fråga om ansvaret för genomförandet av och kostnaderna för planerna som fungerar smidigt på olika områden och i olika situationer. Målet är också att fördela kostnaderna för och nyttan av planläggningen och genomförandet av planerna på ett rättvist sätt mellan parterna. Strävan är att genom förbättrade förfaranden skapa ett system som garanterar de ekonomiska förutsättningarna för genomförandet av planerna i synnerhet i de situationer då det är privat mark som planläggs. Detta stöder skapandet av en god livsmiljö och en fungerande samhällsstruktur oberoende av vem som äger marken i ett område, och möjliggör också på ett bättre sätt planeringen av privat mark.

För att nå dessa mål försöker man utveckla förfarandet med markanvändningsavtal på så sätt att avtalens juridiska förutsättningar och deras förhållande till planläggningsförfarandet stärks och förtydligas. Samtidigt tryggas planläggningsförfarandets prioritet och härigenom intressenternas faktiska påverkningssjans, som ingår i planläggningspraxis. Strävan med de föreslagna bestämmelserna är därför att bli av med avtalsarrangemang där kommunen utifrån markanvändningsavtal förbinder sig att tillämpa planläggningslösningar som specificeras i avtalen.

Avsikten är att olika instanser i samråd skall följa upp hur målen för propositionen förverkligas och hur bestämmelserna fungerar.

3.2. De viktigaste förslagen

Det viktigaste ändringsförslaget är att markägaren påförs en ny lagfäst skyldighet att delta i kommunens kostnader för samhällsbyggandet, om markägaren har avsevärd nytta av detaljplaneringen. Markägaren blir skyldig att delta i kommunens kostnader för samhällsbyggandet oberoende av om planläggningen sker på kommunens eller markägarens initiativ.

I första hand skall strävan enligt propositionen vara att genom markanvändningsavtal

komma överens om skyldigheten att delta. Detta gör det möjligt att försöka finna lösningar som är smidiga och mest ändamålsenliga under de aktuella förhållandena.

Enligt förslaget skall möjligheten att ingå markanvändningsavtal och förfarandet i anslutning till avtalen anges noggrannare i lagen än för närvarande. Man försöker noggrannare anpassa avtalsförfarandet till planläggningsprocessen så att planläggningens självständiga och primära ställning i förhållande till avtalsförfarandet accentueras. Principen om planens prioritet föreslås få stöd genom att en offentlig behandling av utgångspunkterna för och målen med planläggningen garanteras innan kommunen binder sig vid det tänkta resultatet. Det föreslås ett uttryckligt förbud mot att på förhand träffa bindande överenskommelser om innehållet i planen. På så sätt får intressenterna en möjlighet att påverka resultatet av planläggningsprocessen oberoende av eventuella markanvändningsavtal.

När lagen förutsätts få uttryckliga bestämmelser om markägarnas skyldighet att delta i kostnaderna för genomförandet av detaljplanen kan det inte heller anses som påtvingat om förpliktelsen uppfylls på ett alternativt sätt genom avtal.

I lagen föreslås inga bestämmelser om innehållet i markanvändningsavtalen. På så sätt blir det fortfarande möjligt med avtalsarrangemang som har visat sig fungera i praktiken och genom vilka det synnerligen mångsidigt har kunnat avtalas om frågor i anslutning till genomförandet av en plan.

Genom bestämmelserna om utvecklingskostnadsersättning tryggas en lika behandling av markägarna. För den händelse att inget markanvändningsavtal fås till stånd med markägarna föreslås i lagen bestämmelser om fastställande och debitering av utvecklingskostnadsersättning. Denna ersättning kan då tas ut av markägare som har avsevärd nytta av en plan men med vilka ingen överenskommelse har nåtts genom markanvändningsavtal om deras deltagande i kostnaderna för samhällsbyggande. I lagförslaget har inte gjorts åtskillnad mellan staten som markägare och privata markägare. I förslaget har man utgått ifrån att man avtalar om deltagande i kostnader, som gäller mark som ägs av staten

eller statlig inrättning, enligt nuvarande praxis med hjälp av avtalsförfarande.

Avsikten med propositionen är inte att överföra kostnaderna för genomförandet av planer på markägarna i alla situationer, utan bara i de fall då markägarens nytta av planen är avsevärd.

Skyldigheten att betala utvecklingskostnadsersättning föreslås bli begränsad på så sätt att den inte gäller markägare för vars fastighet i detaljplanen har anvisats för bostadsbyggande byggrätt eller utökad byggrätt som inte omfattar mer än 400 m² våningsyta. Kommunen kan också besluta att tillämpa en högre gräns.

I lagen föreslås att det för utvecklingskostnadsersättningen sätts en maximigräns, 60 %, som är avpassad enligt markägarens nytta av planen. Begränsningsklausulen säkerställer att markägaren själv får förfoga över åtminstone en skäligen del av den värdestegring på marken som planen medför. Andelen har satts på den nivå som kommunerna har uppskattats tillämpa i markanvändningsavtalen. Kommunen kan ändå enligt eget gottfinnande besluta att inom sitt område tillämpa också en lägre procent i fråga om utvecklingskostnadsersättningen.

Den lagstadgade utvecklingskostnadsersättningen baserar sig på kommunens kostnader för samhällsbyggandet på ett planområde. Som sådana kostnader beaktas till alla delar kostnaderna för genomförandet av planen liksom också de kostnader som har uppkommit tidigare eller som uppkommer i framtiden och som kan uppskattas.

I synnerhet planändringar som innebär att användningsändamålet ändras eller byggrätten utökas på bebyggda områden kan leda till att fastighetens värde stiger särskilt mycket, men de kommunaltekniska kostnader som ändringarna medför har betalats redan tidigare. I de fall då planerna ändras på grund av kompletterande byggande är det därför för jämlikhetens skull skäligt att beakta de kostnader som tidigare har lagts ner och som enligt bedömningen har varit nödvändiga med tanke på projektet.

Förfarandet med gratis överlåtelse av gatuområden har visat sig fungera i praktiken. Det kunde i fortsättningen tillämpas enligt lokala behov, precis som nu, eller parallellt

med den föreslagna utvecklingskostnadsersättningen som ett komplement till den. Bestämmelsen om skyldigheten till gratis överlåtelse (104 §) föreslås bli ändrad på så sätt att om ett område som utan ersättning har överlåtits till kommunen som gatuområde senare på nytt införlivas med tomten genom en planändring, kan kommunen inte ta ut ersättning för det, förutsatt att fastigheten fortfarande ägs av den som överlät området och att tomtens huvudsakliga användningsändamål inte har ändrats. Med tanke på principen om lika behandling av markägarna är det motiverat att hålla kvar den ersättning som markägaren skall betala för ett gatuområde (105 §). Gratisöverlåtelsen av gatuområden och betalningen av ersättning för gatuområden skall beaktas när utvecklingskostnadsersättningen fastställs.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Förslaget ökar möjligheterna att utveckla samhällsstrukturen oberoende av markägande och avtalsvilja. Förslaget ger en möjlighet att utveckla samhällsstrukturen på ett mer ändamålsenligt sätt och dra ner på kostnaderna i anslutning till trafikstruktur och övriga kostnader i anslutning till samhällsstrukturen. De mest betydande ekonomiska verkningarna av förslaget är därför indirekta.

Genom förslaget upprättas inget fiskalt system för kommunernas insamling av medel, utan avsikten med förslaget är att på ett rättvisare och mer jämlikt sätt än nu fördela ansvaret för genomförandet av planerna mellan kommunens skattebetalare och de markägare som har avsevärd nytta av en plan.

En utredning som Finlands Kommunförbund gjorde hösten 2001 om flaskhalsar inom tomtproduktionen visade att svårigheterna att finansiera kommunaltekniken är ett av de viktigaste problemen inom tomtproduktionen i tillväxtområden. I och med att förslaget ökar kommunernas möjligheter att planlägga privat mark ger det kommunerna en möjlighet att effektivisera sitt tomtutbud.

Utredningen visade också att i områden med ökande befolkning är svårigheterna att finansiera kommunalteknik och service som

de nya invånarna behöver en av de viktigaste orsakerna till att kommunerna saknar möjligheter att upprätthålla en tillräcklig tomtproduktion för att kunna garantera utbudet av bostäder till skäligt pris. För att stävja kostnaderna strävar kommunerna efter att styra befolkningsökningen genom utbudet av planerade tomter, som är knappt i förhållande till efterfrågan. Detta leder igen till obalans mellan utbud och efterfrågan på tomter och bostäder, varför både bostads- och tomtpriserna är höga.

Utvecklingskostnadsersättningen kan tänkas leda till att priset på tomter och bostäder stiger. Försäljarna kan sträva efter att överföra en kostnad i klass med ersättningen på priserna. Märk likväl att priset på bostäder och tomter bildas utifrån utbud och efterfrågan på marknaden. Ersättningen kan därför inte bedömas leda till att tomt- och bostadspriserna stiger. I och med att det blir möjligt att öka tomtutbudet kan den t.o.m. leda till att priserna sjunker.

Förslaget berör inte privata markägares jordegendom. Det är fråga om att delvis använda nyttan av planläggningen till att täcka kostnaderna för planen. Kostnaden påförs den ursprungliga markägaren. Ingen avgift påförs en markägare som vill behålla området i dess tidigare användning, förutsatt att kommunen inte tar till en bygguppmaning. Vid bygguppmaningar har markägaren längre tid på sig att betala utvecklingskostnadsersättningen.

Det beror på kommunernas beslut i vilken mån utvecklingskostnadsersättningar kommer att tas ut. Det som särskilt påverkar är i vilken omfattning avtal tillämpas i framtiden. Därför går det inte att lägga fram någon motiverad uppskattning av utvecklingskostnadsersättningarnas sammanlagda värde i pengar.

Möjligheterna att ta ut utvecklingskostnadsersättning varierar regionalt. Systemet kan sannolikt tillämpas fullt ut närmast i tillväxtområden, där markägarna har stor nytta av planläggningen. Den maximigräns på 60 % som är kopplad till fastighetens värdestegring innebär enligt beräkningarna att kommunen i regel kan ta ut bara en del av de kostnader som anges i lagen. Enligt beräkningarna är det bara i ca 20 kommuner som nyttan ökar så mycket att taket inte innebär

att ansvaret inte realiserats fullt ut. En avgift som är relaterad till kostnaderna ökar kostnadsmedvetenheten vid planläggningen.

Reformen har inga direkta verkningar för statsekonomin. Som ägare av mark som skall planeras är staten i samma ställning som andra markägare.

Utvecklingskostnadsersättningen och den avgift som betalas utifrån ett markanvändningsavtal behandlas inom beskattningen som en del av markförvärvsutgifterna, varför de bidrar till att sänka beloppet av den överlåtelsevinst som året för överlåtelsen beskattas i de beskattningar som verkställs enligt inkomstskattelagen (1535/1992) och lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/1968). Utvecklingskostnadsersättningen och avgiften enligt ett avtal kan inte dras av som kostnader från kapitalinkomsterna.

4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen förutsätter att kostnaderna för planläggning anges noggrannare i kommunerna, vilket kräver större arbetsinsatser och bättre yrkeskunskap. Också de förfaranden som hänger samman med fastställandet av utvecklingskostnadsersättningen kräver en viss grad av merarbete. Reformen bedöms ändå inte ha några direkta verkningar i fråga om personalen i kommunerna.

I fråga om de statliga myndigheterna har reformen inga verkningar när det gäller organisation och personal.

4.3. Miljökonsekvenser

Förslaget betonar planläggningens prioritet och oavhängighet i förhållande till markanvändningsavtalen samt medborgarnas möjligheter att påverka beslut om användningen av miljön.

En ökning av markägarnas kostnadsansvar ger en möjlighet att styra samhällsutvecklingen till områden som är förmånligare med tanke på markanvändningen, vilket minskar trafikolägenheterna och inverkar positivt på

bl.a. samhällsstrukturen och energiförbrukningen.

Förslaget har en positiv inverkan på livsmiljön. Genom reformen blir de områden som planeras trivsammare och miljöbilden bättre i och med att möjligheterna att anlägga parker och andra allmänna områden i rätt tid förbättras. Också åtgärder för att bygga om och utveckla bebyggda områden underlättas.

4.4. Verknningar i fråga om nuvarande praxis

Förslaget stöder nuvarande praxis, som i hög grad bygger på avtalsförfaranden för att markägarna skall delta i kostnaderna för genomförandet av planerna. Förslaget erbjuder kommunerna ett redskap som kompletterar de övriga markpolitiska verksamhetsbetingelserna när det gäller att främja en positiv samhällsutveckling. Förslaget syftar till en rättvisare fördelning än nu av kostnaderna för genomförandet av planer. Förslaget ökar kommunernas möjligheter att planlägga privat mark. Indirekt främjar det avtalsförfarandet och en positiv samhällsutveckling.

Förslaget innebär en möjlighet att få alla markägare i området att på lika villkor delta i kostnaderna för genomförandet av en plan. Reformen minskar den rättsliga osäkerhet som för närvarande är förknippad med avtalsförfarandet.

5. Beredningen av propositionen

I markanvändnings- och bygglagen ingick inte, som ovan har påpekats, några betydande ändringar i förfarandet och ansvaret vid genomförandet av planerna, med undantag för utvecklingsområdena. Regeringen konstaterade också i sin proposition till riksdagen med förslag till reform av byggnadslagstiftningen (RP 101/1998 rd) att fördelningen av kostnaderna och ansvaret mellan de offentliga och privata instanser som genomför planerna ses över särskilt i hela sin omfattning och att de propositioner som eventuellt behövs avläts utgående från utredningen.

Riksdagen förutsatte i sitt svar i samband med att markanvändnings- och bygglagen antogs att regeringen utreder om vissa omständigheter vid planläggning (kostnadsför-

delningen mellan offentliga och privata aktörer vid planläggning, innehållet i markanvändningsavtal, överlåtande av gatuområden) behöver regleras mer exakt och förelägger riksdagen eventuella behövliga lagförslag.

Miljöministeriet tillsatte den 20 september 2000 en kommission med uppgift att utarbeta nödvändiga utredningar av och förslag till hur finansieringssystemen i fråga om samhällsbyggandet och ansvaret för genomförandet av planer kan utvecklas. Kommissionen skulle slutföra sitt arbete till den 30 september 2001. Denna tidsfrist förlängdes till den 28 februari 2002.

I inledningsfasen av arbetet satte kommissionen sig in i gjorda undersökningar och utredningar om praxis och ansvar vid genomförandet av planer samt om markanvändningsavtal. Efter att ha hört sakkunniga utarbetade kommissionen en diskussionspromemoria om de preciserade målen för reformarbetet. Kommissionens betänkande (kommittébetänkande 2002:2) blev färdigt den 13 februari 2002.

Kommissionens betänkande var på remiss hos 115 statliga och kommunala myndigheter, högskolor och organisationer inom branschen. I utlåtandena ansågs det i regel nödvändigt att öka markägarnas kostnadsansvar vid genomförandet av planer. Flera utlåtanden innehöll anmärkningar i fråga om den föreslagna regleringens exakthet och skälighet och en jämlik behandling av markägarna. Värderingstekniska problem i anslutning till den värdestegring som en plan medför påpekades också. En exaktare reglering av markanvändningsavtalen ansågs nödvändig. I vissa utlåtanden ansågs visserligen att den föreslagna regleringen av avtalen ännu inte är tillräcklig. Dessa anmärkningar har i mån av möjlighet beaktats vid beredningen av propositionen. Man har avstått från att i propositionen ta med den av kommissionen föreslagna bestämmelsen om kommunens möjlighet att ta ut avgift för placeringen av ledningar och anläggningar på gator och andra allmänna områden, eftersom de ståndpunkter i frågan som framfördes i utlåtandena var tämligen motstridiga.

Miljöministeriet har utarbetat en sammanfattning av utlåtandena.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Europeiska unionens regelverk har ingen inverkan på förslaget. Markanvändningslagstiftningen hör inom EU till området för den nationella lagstiftningen. De nationella system som tillämpas inom medlemsstaterna varierar avsevärt. Maastrichtfördraget möj-

liggör ändå bl.a. skattebestämmelser samt åtgärder som gäller planläggning och markanvändning, dock bara genom enhälliga beslut av rådet.

Betydelsen av konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/1990, Europarådets människorättskonvention) granskas närmare i kapitel 4 i detaljmotiveringen där lagstiftningsordningen behandlas.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

12 a kap. **Ersättning för kommunernas kostnader för samhällsbyggande**

91 a §. *Markägares skyldighet att delta i kostnaderna för samhällsbyggande.* I 1 mom. föreslås allmänna bestämmelser om skyldighet för de markägare inom ett område som skall detaljplaneras vilka har avsevärd nytta av detaljplanen att på det sätt som anges nedan i lagen delta i kommunens kostnader för genomförandet av planen. Nedan i 91 c § föreslås en bestämmelse om att markägare inte påförs någon utvecklingskostnadsersättning i de fall då planen gäller bygggrätt eller utökad bygggrätt omfattande mindre än 400 kvadratmeter våningsyta avsedd enbart som bostad. Om denna kvadratmetergräns överskrids är markägaren inte automatiskt skyldig att delta i kostnaderna för genomförandet av planen, utan det prövas från fall till fall om planen är till avsevärd nytta för markägaren. I nuvarande läge kan avsevärd nytta knappast anses uppstå ens vid bostadsbyggen som gäller en bygggrätt på mindre än 500 kvadratmeter våningsyta eller en utökad sådan bygggrätt. Nyttan bedöms utifrån den värdestegring detaljplanen innebär för de fastigheter markägaren äger på planområdet. När värdestegringen på en fastighet bedöms tillämpas värderingsgrunderna enligt lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter.

I 1 mom. handlar det om att beskriva det principiella ansvaret. Ansvaret kan realiseras

antingen genom ett avtal eller genom att en avgift, nedan kallad utvecklingskostnadsersättning, tas ut av markägaren. I första hand skall ersättning för kostnaderna tas ut via ett avtalsförfarande. Kommunen skall sträva efter att komma överens med markägaren om dennas deltagande i kostnaderna.

Bestämmelserna om ersättning av kommunernas kostnader för samhällsbyggande tillämpas inte bara på den första detaljplanen för ett område utan också på planändringar (204 §). Bestämmelserna kan tillämpas också på områden med stranddetaljplaner (73 § 2 mom.) förutsatt att kommunen orsakas kostnader av samhällsbyggande som betjänar planområdet och att markägaren har avsevärd nytta av planen.

Enligt 2 mom. skall markägarna behandlas lika när denna förpliktelse uppfylls. Markägarens ansvar för kostnaderna bestäms enligt de grunder som anges i lagen, och det påverkas t.ex. inte av om prestationen tas ut via ett lagstadgat förfarande eller ett avtalsförfarande. Bestämmelsen begränsar ändå inte möjligheten att i fråga om ett enskilt planområde komma överens om att markägaren deltar i kostnaderna för genomförandet av planen i större utsträckning än vad som bestäms nedan.

Enligt 104 § markanvändnings- och bygglagen är kommunen inte skyldig att betala markägaren ersättning för ett gatuområde som övergår i kommunens ägo till den del som det överlåtna områdets areal inte överstiger 20 % av ägarens mark på detaljplanområdet i fråga eller överstiger den bygggrätt

som får utnyttjas på markägarens återstående mark inom detta detaljplaneområde. Denna skyldighet att gratis överlåta gatuområden, som inte är bunden till nyttan utan till den byggrätt som planen medger, kvarstår oförändrad i lagen vad huvudprinciperna beträffar. Också den ersättning som markägaren enligt 105 § skall betala för ett gatuområde kvarstår oförändrad. I 3 mom. föreslås en hänvisning i fråga om detta. Med tanke på de oskäliga situationer där kommunen på grund av en planändring inte behöver ett område som gratis har överlåtits till gatuområde föreslås bestämmelserna om skyldigheten att gratis överlåta gatuområden bli ändrade på så sätt att området skall återbördas till överlåtaren utan ersättning, om tomten fortfarande har samma ägare.

91 b §. *Markanvändningsavtal.* Med markanvändningsavtal avses avtal genom vilka kommunen och markägaren sinsemellan kommer överens om målen för ändringar i markanvändningen när det gäller ett område som markägaren äger och om parternas förpliktelser visavi genomförandet av dessa ändringar.

Markanvändningsavtalen har blivit vedertagen praxis i synnerhet i områden där efterfrågan på planlagda fastigheter höjer fastigheternas värde och gör det möjligt att åtminstone delvis täcka kostnaderna för genomförandet av planerna med värdestegringen på fastigheterna. Förfarandet har därför blivit ett alternativ till den traditionella markpolitiken, där kommunen genom köp och inlösen förvärvar mark före planläggningen och sedan vid överlåtelsen av den planlagda marken med hjälp av överlåtelsepriset kan täcka inte bara kostnaderna för markförvärvet utan också kostnaderna för genomförandet av planen.

Det är fortfarande meningen att behålla avtalsförfarandet som det primära sättet att dela kostnaderna för genomförandet av planen mellan kommunen och markägaren.

Eftersom den rättsliga grunden för avtalen ibland har ifrågasatts inom rättspraxis och juridisk litteratur och 11 § markanvändnings- och bygglagen inte heller helt och hållet har skapat klarhet i situationen, bekräftas i 1 mom. uttryckligen kommunens möjlighet att ingå avtal om planläggning och om genomfö-

randet av planerna.

Ett avtal kan inte åsidosätta det planläggningsförfarande som anges i lag. I syfte att förtydliga och säkerställa detta föreskrivs i 1 mom. också att bindande överenskommelser om innehållet i planerna inte kan träffas i markanvändningsavtalen. Bestämmelsen bekräftar den praxis enligt vilken planläggningen som process är självständig, primär och oberoende av kommunens avtalsverksamhet. Innehållet i detaljplanen bestäms enligt markanvändningsmålen i kommunens översiktliga planläggning och enligt de krav på innehållet som ställs i lag, och detaljerna är ett resultat av utarbetandet av en plan enligt lag och det förfarande för deltagande och bedömning och den beslutsprocess som hänför sig till det.

Eftersom strävan med markanvändningsavtal är att förbereda sig för resultaten av planer som är under beredning och täckandet av kostnaderna för att genomföra dem, förhandlas avtalen fram och ingås i praktiken parallellt med planläggningen genom att man föregriper det resultat som under planläggningsprocessen har satts som mål för planen. Avtalen blir då likväl villkorliga i förhållande till planen genom att de börjar verka bara om planen träder i kraft.

I 2 mom. bestäms vidare, i syfte att iakttä principen om planläggningens prioritet, att ett markanvändningsavtal, med undantag för inledandet av planläggningen och förpliktelser som gäller ersättning av de anknyttande kostnaderna, inte får vara bindande för parterna innan ett utkast eller förslag till plan har varit offentligt framlagt i ett lagenligt förfarande för deltagande och bedömning.

Före planläggningsprocessen eller i dess inledningsfas går det således att ingå bindande avtal bara om inledande av planläggning och om kostnader i anslutning till detta. Inte förrän planläggningen har framskridit så långt att planen har lagts fram till påseende i form av ett utkast eller förslag och förfarandet för deltagande och bedömning gör det möjligt att bedöma planen offentligt, kan kommunen ingå bindande avtal om frågor som gäller genomförandet av planen, men inte heller då kan kommunen binda sig vid planens innehåll i egenskap av planläggare.

En plan skall således också i avtalssituatio-

ner utarbetas och beredas i ett förfarande som följer markanvändnings- och bygglagen. Där tas kommunens mål för planen, vilka nu för tiden ofta är en följd av de mål som sätts för markanvändningen i den översiktliga planläggningen, på utkaststadiet upp till offentlig behandling i ett förfarandet för deltagande och bedömning i syfte att utreda och beakta intressenternas synpunkter.

De begränsningar som tryggar planläggningsförfarandets prioritet syftar inte i sig till att minska användningsområdet för avtal jämfört med nuvarande praxis. Därför föreskrivs i 3 mom. att de bestämmelser om utvecklingskostnadsersättning i 12 a kap. som utifrån kostnaderna definierar markägarens skyldighet att delta i kostnaderna för genomförandet av en plan inte begränsar möjligheten att genom markanvändningsavtal ingå även mer utförliga överenskommelser, och på basis av annat än kostnaderna, om markägarens och kommunens inbördes skyldigheter i anslutning till genomförandet av planen.

Det har varit vedertagen praxis inom avtalsförfarandet att komma överens om att markägaren deltar i kommunens kostnader utifrån den nytta markägaren har uppskattats ha av planen. Inom avtalsförfarandet har det också varit vanligt att markägaren i avtalet har förbundit sig att iakttä de mål som har satts för t.ex. bostadsproduktionens kvalitet och kvantitet samt för tidtabellen för bebyggandet av planområdet. Kommunen och markägaren kan likaså avtala om andra frågor i anslutning till genomförandet av planen, t.ex. att markägaren deltar i tillhandahållandet av skolor och daghem och annan motsvarande service samt t.ex. hur de olika formerna av besittning skall fördelas inom bostadsproduktionen på avtalsområdet.

Kopplingen mellan ersättning och kostnader har inom avtalsförfarandet också kunnat vara så lös att det inte alltid har handlat om ersättning av kostnader just för genomförandet av planändringar. Härvid har en avtalad ersättning kunnat basera sig på en uppskattad värdestegring och fördelningen av den mellan markägaren och kommunen utifrån tanken att summariskt täcka de kostnader som motsvarande projekt i genomsnitt orsakar kommunen. Inte heller på denna punkt är avsikten att ändra på rådande avtalspraxis.

Paragrafens 4 mom. motsvarar det nuvarande 11 § 2 mom., som gäller information om markanvändningsavtal, men med vissa kompletteringar. Informationen om avtalen har fortfarande en koppling till utarbetandet av en plan, men det har ansetts effektivare att knyta informationen till programmet för deltagande och bedömning i stället för till planläggningsöversikten. Jämfört med planläggningsöversikten, som publiceras bara en gång om året, skall ett program för deltagande och bedömning göras upp för varje plan, varvid informationen kommer vid en lämpligare tidpunkt och kanaliseras bättre.

Eftersom skyldigheten att informera enligt förslaget redan gäller kommunens avsikt att ingå ett markanvändningsavtal i anslutning till planen, förläggs förfarandet till en tidigare fas av avtalsförfarandet än nu, och därmed förbättras möjligheten att bedöma förhållandet mellan utarbetandet av planen och avtalsförfarandet. Det är också möjligt att planläggningsförfarandet redan har hunnit längre än till programmet för deltagande och bedömning när kommunen märker att ett avtalsförfarande behövs. Med tanke på dessa situationer säkerställs informationen till intressenterna genom bestämmelsen att information om avsikten att ingå ett avtal i dessa fall vid utarbetandet av planen skall ges på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till intressenternas tillgång till information.

91 c §. *Utvecklingskostnadsersättning.* Utgångspunkten för 1 mom. är att kommunen och markägaren i första hand genom ett markanvändningsavtal skall komma överens om ersättningen för kommunens kostnader för samhällsbyggandet. Har ingen överenskommelse nåtts med markägaren om detta, kan kommunen av markägaren i form av en utvecklingskostnadsersättning ta ut en för markägarens tomt fastställd andel av de uppskattade kostnaderna för samhällsbyggande som betjänar bebyggandet av ett planområde.

Bestämmelsen ger kommunen en möjlighet att ta ut utvecklingskostnadsersättning i kommunen generellt eller planvis. Kommunen kan också besluta att ersättning skall tas ut i en lindrigare form. Närmare bestämmelser om detta föreslås nedan. När kommunen beslutar att ta ut utvecklingskostnadsersättning skall den behandla markägarna lika

samt följa andra allmänna principer om förvaltningsprövning. Likställighetsprincipen skall när kostnader tas ut tillämpas inte bara på kommunens olika planområden utan också mellan förfaranden som bygger på avtal och förfaranden som bygger på utvecklingskostnadsersättning. Nivån på utvecklingskostnadsersättningen skall således vara densamma som inom avtalsförfarandet.

När kommunen tar ut utvecklingskostnadsersättning delar den upp kostnaderna för samhällsbyggande mellan ägarna av tomter på planområdet i förhållande till den värdestegring på fastigheterna som har uppstått på grund av byggrätt, utökad byggrätt eller ändrade användningsmöjligheter som i planen har anvisats för tomterna. När värdestegringen på fastigheterna bestäms, iakttas i tillämpliga delar inlösningslagens bestämmelser om ersättningsgrunder. När värdestegringen bestäms skall inte sådana värdeförändringar beaktas som beror på variation i utbudet eller på andra omständigheter som övergående påverkar prisförhållandena (30 § 2 mom. inlösningslagen). Den värdestegring som motsvarar stegringen i den allmänna prisnivån eller som annars föranletts av annat än planläggningen i fråga, t.ex. värdestegring på grund av ombyggnad som ägaren gjort, beaktas inte (31 § 2 mom. inlösningslagen). Där emot skall kostnaderna för att göra tomten möjlig att bebygga, t.ex. kostnader för nödvändig marksanering och rivning av befintliga byggnader, beaktas som faktorer som sänker tomtens värde.

När värdestegringen på en fastighet bestäms skall som värderingsmetod i regel användas saluvärdeometoden i enlighet med 30 § 1 mom. inlösningslagen. I undantagsfall, t.ex. när det inte finns tillräckligt med material om saluvärdet, sker värderingen med avkastningsvärdeometoden. Med avkastningsvärde avses summan av nettoavkastningarnas nuvärden.

På ett område som skall planläggas för första gången beaktas som värdestegring skillnaden mellan markens värde vid den tidpunkt då detaljplanen börjar utarbetas och värdet på tomten enligt den godkända planen. Vid ändring av en plan definieras värdestegringen på tomten som skillnaden mellan tomternas värde enligt den tidigare planen och den nya

planen. Den värdestegring som används vid fördelningen av kostnaderna bestäms enligt prisnivån vid den tidpunkt då utvecklingskostnadsersättningen fastställs. Grund för fastställandet av utvecklingskostnadsersättningen skall vara byggrätten på tomten, med beaktande av bl.a. eventuella skyddsbestämmelser.

Fastighetens gängse pris innan detaljplaneringen inleds och vid tidpunkten för fastställandet av utvecklingskostnadsersättningen värderas med hjälp av de jämförelseuppgifter om handeln som fås från köpeskillingsstatistiken för fastigheter. I enlighet med de metoder som har utvecklats inom läran om fastighetsvärdering skall man vid värderingarna beakta bl.a. hur representativa de köp som används som jämförelse är, om fastigheterna är jämförbara samt tiden och orten för dessa köp. Som utgångsnivå vid jämförelser skall i de flesta fall användas priset på mark med s.k. förväntningsvärde. Vid planläggning av mark som i generalplanen har anvisats för byggändamål görs jämförelsen med priset på mark med förväntningsvärde med priset på den mark som i generalplanen har reserverats för byggande.

Kostnaderna fördelas på alla tomter som i planen har anvisats för byggande, både tomter anvisade för privat och för allmänt byggande och oberoende av om det bestäms att utvecklingskostnadsersättning skall betalas för tomten i fråga eller inte. Utvecklingskostnadsersättningen räknas således ut också för en sådan tomt vars markägare inte har någon avsevärd nytta av detaljplanen eller där möjligheten att bygga till är mindre än den minimigräns som föreslås i 4 mom. I dessa fall är det kommunen och inte de övriga markägarna i området som får svara för den kalkylerade utvecklingskostnadsersättningen. Utvecklingskostnadsersättningen fördelas också på tomter vars byggrätt redan har utnyttjats med stöd av ett tidigare undantagslov eller avgörande som gäller planeringsbehov. I dessa fall skall kommunen svara för utvecklingskostnadsersättningen om inte något annat har avtalats, eftersom betalningsskyldigheten baserar sig bara på bygglov som har beviljats efter att planen trädde i kraft eller på överlåtelse av fastighet mot vederlag, på det sätt som föreslås nedan.

Också i det fall då en tomt enligt detaljplanen omfattar områden från flera fastigheter fastställs utvecklingskostnadsersättningen för tomten enligt detaljplanen.

Om kostnaderna för samhällsbyggande enligt 1 mom. bestäms i 91 d §. Kommunen och markägaren kan dessutom avtala om andra frågor i anslutning till genomförandet av planen, t.ex. deltagande i kostnaderna för byggandet av skolor och daghem och annan motsvarande service samt t.ex. hur de olika formerna av besittning skall fördelas inom bostadsproduktionen.

Enligt 3 mom. beaktas värdet på gatuområdet som med stöd av 104 § markanvändnings- och bygglagen överläts till kommunen utan ersättning och ersättning som med stöd av 105 § tas ut för ett gatuområde som avdrag när markägarens kostnadsansvar bestäms.

Enligt 4 mom. får utvecklingskostnadsersättning inte påföras en markägare för vars områden i detaljplanen anvisas byggrätt bara för boende, om byggrätten eller den utökade byggrätten inte omfattar mer än 400 m² våningsyta. Målet är att på detta sätt inte inkludera enskilt småhusbyggande (t.ex. egnahemshus och parhus) i kostnadsansvaret för lagstadgat samhällsbyggande. Att kvadratmetergränsen överskrids leder inte till att en utvecklingskostnadsavgift fastställs, om inte markägaren har avsevärd nytta enligt 91 a § av planen. I nuvarande läge kan avsevärd nytta knappast anses uppstå ens vid bostadsbyggen som gäller en byggrätt på mindre än 500 kvadratmeter våningsyta eller en utökad sådan byggrätt. Begränsningen till rätt att bygga bostäder avser områdets huvudsakliga användningsändamål, så i byggrätten kan ingå också en rätt liten andel annan våningsyta som byggs i samband med bostadsbygget och som tilläts i detaljplanen.

Kommunen kan besluta att en högre gräns skall tillämpas i kommunen eller på ett visst planområde. Kommunen skall ansvara för de kalkylerade ersättningarna för de markägares del som har befriats från ersättning, och dessa ersättningar påförs således inte de övriga markägarna inom planområdet. I fråga om de andra beaktas byggrätten eller utökningen av den fullt ut vid fördelningen av kostnaderna.

Utvecklingskostnadsersättningen eller en

avgift som uppkommer med stöd av ett avtal är en kostnad som hänför sig till fastigheten och kan jämföras med en anskaffningsutgift. Den kan i de aktuella situationerna med stöd av både inkomstskattelagen (1535/1992) och lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/1968) dras av som kostnad från försäljningsvinsten. Det är ändå inte fråga om en sådan utgift som man har rätt att dra av som kostnad från kapitalinkomsten.

91 d §. *Kommunernas kostnader för samhällsbyggande.* I 1 mom. föreslås bestämmelser om de åtgärder och det markförvärv i fråga om vilka kommunen kan ta ut en utvecklingskostnadsersättning för att täcka kostnaderna. Sådana kostnader är anskaffnings-, planerings- och byggnadskostnader för gator, parker och andra allmänna områden vilka i avsevärd grad betjänar planområdet samt markförvärvskostnader för uppförande av allmänna byggnader som i avsevärd grad betjänar planområdet, till den del de betjänar planområdet. Dessutom beaktas kommunens kostnader för att iståndsätta marken och utföra bullerbekämpning samt kommunens planläggningskostnader som inte har tagits ut med stöd av 59 § markanvändnings- och bygglagen. Som kostnader för att iståndsätta marken kan beaktas sådana kostnader för iståndsättande av marken på skol-, daghems- och andra motsvarande tomter eller allmänna områden som kommunen skall svara för. Som åtgärder och markförvärv som betjänar planområdet kan beaktas åtgärder och markförvärv både på och utanför ett planområde vilka avsevärt betjänar planområdet.

De kostnader som beaktas vid fastställandet av utvecklingskostnadsersättningen skall vara skäligen med tanke på områdets karaktär och förhållanden. Kostnaderna och fördelningen av dem skall specificeras tillräckligt väl när utvecklingskostnadsersättningen fastställs.

Kostnaderna för byggande av vatten- och avloppsledningar beaktas inte när utvecklingskostnadsersättningen fastställs, eftersom dessa kostnader huvudsakligen tas ut av dem som använder nätet, i form av anslutnings-, bruks- och grundavgifter enligt lagen om vattentjänster.

Kommunen har med stöd av markanvänd-

nings- och bygglagen (94 och 96 §) möjlighet att utifrån en plan få gator, parker och andra allmänna områden som betjänar planområdet samt tomter för allmänna byggnader som har anvisats för kommunens behov. Vid fastställandet av ersättningen tillämpas härvid inlösningslagen. När utvecklingskostnadsersättningen fastställs skall därför kostnaderna för förvärvet av de nämnda områdena uppskattas utifrån principerna i inlösningslagen och med beaktande av den inverkan dess 31 § har.

Om kostnaderna orsakas av byggandet av t.ex. en matarled, en bro eller någon annan konstruktion som betjänar större områden eller av förvärvet av t.ex. en skoltomt, vilket tydligt betjänar behoven hos ett större område än planområdet, kan kostnaderna likväl beaktas bara till den del projekten betjänar de aktuella tomterna på planområdet (gradering av kostnader).

Enligt 2 mom. beaktas som kostnader enligt 1 mom. både de uppskattade kostnaderna för genomförandet av en godkänd plan och kommunens kostnader för förhandsåtgärder som har vidtagits för genomförandet av planen. Detta betyder inte bara kostnader som uppkommer snart efter att planen har trätt i kraft utan också kostnader som uppkommer senare, om de kan uppskattas.

De kostnader som uppkommer efter att en plan har godkänts bestämmer kommunen enligt uppskattning. Dessa kostnader värderas enligt prisnivån vid den tidpunkt då utvecklingskostnadsersättningen fastställs. Eventuella prisstegringar som de vidtagna åtgärderna har genomgått beaktas således inte. På motsvarande sätt bestäms kostnaderna för markförvärv för allmänna områden och kommunens allmänna byggnader enligt värdet vid den tidpunkt då utvecklingskostnadsersättningen fastställs. Den ränta som räknas på utvecklingskostnadsersättningen kompenseras i båda fallen eventuella pris- och värdestegringar.

Av de kostnader som har uppkommit före planens ikraftträdande kan enligt 2 mom. beaktas de förhandsåtgärder som har vidtagits för genomförandet av planen i fråga. Fördelningen av dessa kostnader sker kalkylmässigt utifrån de faktiska kostnaderna för åtgärderna och markförvärven. Kostnaderna fördelas till

fulla belopp på tomterna i planområdet.

I 86 § anges när gatuhållningsskyldigheten inträder. Om anläggande av andra allmänna områden som kommunen skall anlägga bestäms i 90 §. I 3 mom. i denna paragraf föreslås dessutom en bestämmelse enligt vilken kommunen skall sträva efter att senast inom 10 år från det att beslutet om fastställande av utvecklingskostnadsersättning har vunnit laga kraft vidta de åtgärder vars kostnader har beaktats vid fastställandet av ersättning.

91 e §. *Utvecklingskostnadsersättning på områden som kommunen tidigare har anlagt.* På ett område där åtgärder enligt 91 d § har vidtagits i betydande omfattning och nyttan av planen är särskilt stor, kan utvecklingskostnadsersättningen bestämmas genom en uppskattning av de kostnader det skulle föranleda om den samhällsstruktur enligt 91 d § som i avsevärd grad betjänar planområdet uppfördes vid den tidpunkt då planen godkänns. Kostnaderna graderas tomtvis utifrån det sätt på vilket åtgärden eller markförvärvet (allmänna områden och tomter för kommunens allmänna byggnader) betjänar tomten i fråga.

En byggrätt som utökas eller ändras i synnerhet på tätbebyggda stadsområden medför inte alltid nödvändigtvis några kostnader för kommunen precis vid genomförandet, men har ändå förutsatt tidigare motsvarande kostnader eller kommer i fortsättningen att öka kommunens kostnader för detta ändamål, t.ex. på grund av att det krävs ett gatunät eller annan kommunal service. Om man t.ex. ändrar en gällande industriplan för att den skall tillåta kontorsbyggande eller gör det möjligt att bygga mer på en redan bebyggd tomt, blir det nödvändigt att öka gatunätets och den allmänna parkeringens kapacitet, om man inte redan tidigare har berett sig på tillbyggnad.

I 2 mom. föreskrivs om de situationer då markägaren redan i samband med en tidigare plan har deltagit i kostnaderna för samhällsbyggande som betjänar ett planområde, antingen med stöd av ett avtal, en tidigare utvecklingskostnadsersättning, gratis överlåtelse av ett gatuområde (104 §), ersättning för gatuområde (105 §) eller bestämmelserna i 15 kap. om utvecklingsområden. Bestämmel-

sen behövs för att markägarna inte skall behöva betala för samma kostnader flera gånger.

Det är rätt vanligt att markägaren med stöd av ett avtal har deltagit i täckandet av kommunens kostnader för gatuområden och allmänna områden samt andra motsvarande kostnader vid utarbetandet av en tidigare plan. Markägaren har också med stöd av bestämmelserna om utvecklingsområden i 15 kap. kunnat delta i kostnaderna för samhällsstruktur som betjänar planområdet. Enligt 112 § kan gatuhållning enligt 84 § och anläggande av andra allmänna områden än gator enligt 90 § anförtros en sammanslutning som bildats för att utveckla området. Således kan t.ex. markägarna i ett område som utsetts till utvecklingsområde ansvara för anläggande enligt 84 och 90 § och samtidigt helt eller delvis för de kostnader detta orsakar. Kommunen har också enligt 112 § rätt att av markägaren ta ut en särskild utvecklingsavgift, om utvecklandet av området medför sådan särskild nytta för markägaren som inte står i proportion till de kostnader markägaren betalt. I fortsättningen är det också möjligt att man redan har deltagit i kostnaderna med stöd av de nu föreslagna 91 b—91 e §.

Syftet med 2 mom. är att om markägaren redan i samband med utarbetandet av en tidigare plan har deltagit i täckandet av de kostnader som anges i 91 d § antingen genom ett betala ersättning i pengar eller genom att åta sig att ansvara för t.ex. byggandet av gator, minskar dessa kostnader beloppet av de uppskattade kostnaderna. Fastighetsskatter som har betalats för fastigheten eller andra offentligt rättsliga avgifter minskar ändå inte beloppet av utvecklingskostnadsersättningen.

91 f §. *Utvecklingskostnadsersättningens maximibelopp.* I paragrafen föreslås en bestämmelse om maximibeloppet av den utvecklingskostnadsersättning som kan tas ut av markägaren. Av de fördelade kostnaderna för genomförandet kan bara den del tas ut som inte överstiger 60 % av den värdestegring på tomten som beror på detaljplanen. Nivån på maximibeloppet motsvarar den nivå som kommunerna högst har bedömts tillämpa i markanvändningsavtalen. På orter med ringa värdestegring täcker utvecklingskostnadsersättningen inte kostnaderna för

samhällsbyggande på grund av maximigränsen på 60 %. Kommunen kan bestämma att ett lägre maximibelopp skall tillämpas i kommunen i allmänhet eller på ett visst planområde.

91 g §. *Fastställande av utvecklingskostnadsersättning samt ränta som skall betalas på den.* I 1 mom. föreslås en bestämmelse enligt vilken det är kommunen som beslutar om fastställandet av utvecklingskostnadsersättning. I syfte att trygga ställningen för dem som senare förvärvar fastigheter skall kommunen besluta om utvecklingskostnadsersättningen utan dröjsmål efter det att detaljplanen har godkänts.

För att utvecklingskostnadsersättningen redan när den fastställs skall kunna fördelas på äganderättsenheterna föreslås i 2 mom. bli föreskrivet att utvecklingskostnadsersättningen kan fastställas endast om en bindande tomtindelning anges i detaljplanen. Tomtindelningen behöver ändå inte anges i detaljplanen för ett kvartersområde som har använts för ett visst användningsändamål och som har en ägare. Härvid fastställs utvecklingskostnadsersättningen kvartersvis och fördelas på de olika tomterna i samband med debiteringen av utvecklingskostnadsersättningen, efter att tomtindelningen har genomförts.

Av beslutet skall grunderna för fastställandet av ersättningen framgå. I beslutet skall ingå en tillräckligt specificerad förteckning över de kostnader för genomförandet av planen som har beaktats vid fastställandet av ersättningen. I beslutet skall också ingå en utredning av den värdestegring på tomterna som planen har orsakat och av andra faktorer som inverkar på fördelningen av kostnaderna.

Enligt 3 mom. skall ägaren av en tomt eller en del av en tomt betala en årlig ränta på 2 % på utvecklingskostnadsersättningen med början två år från den tidpunkt då planen har trätt i kraft och beslutet om utvecklingskostnadsersättning har vunnit laga kraft. Enligt en allmän princip räknas ingen ränta på räntan. Räntan skall i någon mån sporra markägaren att genomföra planen och dessutom till en del täcka en höjning av kostnadsnivån. Ingen ränta kan tas ut för den tid då ett byggförbud enligt 53 § 1 mom. eller 58 § 4 mom.

gäller på tomten.

91 h §. *Begäran om utlåtande och hörande av markägarna.* I paragrafen bestäms att utlåtande skall begäras av lantmäteribrån och markägarna höras innan utvecklingskostnadsersättningen fastställs. Ett förslag till beslut om fastställande av utvecklingskostnadsersättning skall på det sätt som anges i 95 § kommunallagen (365/1995) delges de markägare som förslaget gäller. Enligt den nämnda paragrafen får parterna ett protokollsutdrag jämte anvisning om rättelseyrkande eller besväransvisning särskilt per brev. En part anses ha fått del av beslutet sju dagar efter att brevet avsändes, om inte något annat påvisas. Markägarna skall ge in en eventuell anmärkning till kommunen inom 30 dagar från delfäendet av förslaget.

Enligt 2 mom. skall utlåtande begäras och markägarna höras innan detaljplanen godkänns, eftersom utvecklingskostnadsersättningen är av särskild betydelse för markägarna med tanke på bedömningen av planlösningen.

Enligt 3 mom. är det enbart av särskilda skäl möjligt att avvika från lantmäteribråns utlåtande i fråga om fastighetens värdestegring då utvecklingskostnadsersättningen fastställs.

91 i §. *Ansvar för utvecklingskostnadsersättningen och tidpunkten för debitering av utvecklingskostnadsersättning.* I paragrafen föreslås bestämmelser om vem som ansvarar för betalningen av utvecklingskostnadsersättning och ränta på den. För betalningen av utvecklingskostnadsersättning ansvarar den markägare som ägde ett område som hör till plantomten vid den tidpunkt då utvecklingskostnadsersättningen fastställdes. Om området överläts vederlagsfritt till den nya ägaren, t.ex. genom familje- eller arvsrättsligt fång eller genom gåva, ansvarar likväl denna förvärvare för betalningen av utvecklingskostnadsersättningen. Ägaren av en hel tomt eller av en kvotdel eller ett avgränsat område av en tomt kan vara betalningsskyldig.

För att utvecklingskostnadsersättningen skall kunna tas ut vid rätt tid med tanke på åtgärderna för genomförandet av planen, föreslås i 2 mom. att utvecklingskostnadsersättningen skall debiteras utan dröjsmål när

det går att bebygga fastigheten med stöd av ett bygglov som har beviljats utifrån detaljplanen och vunnit laga kraft. På så sätt kan utvecklingskostnadsersättning tas ut av tomtägaren när den möjlighet att bygga och den nytta som planen ger har konkretiserats. Härvid har det samhällsbyggande som betjänar planområdet vanligen redan utförts och beslutet om gatuhållning fattats.

Om ett område som hör till en plantomt har överlåtits mot vederlag (köp eller byte) innan bygglov har beviljats och vunnit laga kraft, skall kommunen likväl debitera utvecklingskostnadsersättningen. Det som överläts kan härvid vara en registertomt eller en areal som omfattar en planlagd tomt eller en del av en sådan. Också när en kvotdel av ifrågavarande fastighet överläts mot vederlag skall utvecklingskostnadsersättning debiteras. Däremot skall ingen utvecklingskostnadsersättning debiteras vid bolagsrättsliga överlåtelser, eftersom det inte är fråga om överlåtelse av fastighet. Kommunen skall debitera ersättningen utan dröjsmål efter överlåtelsen. Kommunen får information om överlåtelsen genom ett meddelande av köpvittnet.

91 j §. *Debitering av utvecklingskostnadsersättning samt förfallotid för och dröjsmålsränta på utvecklingskostnadsersättning.* Kommunen skall enligt paragrafen sända den som ansvarar för utvecklingskostnadsersättningen en debetsedel av vilken framgår den utvecklingskostnadsersättning som har fastställts för tomten och den årliga ränta på 2 % som har beräknats på ersättningen. Den som ansvarar för utvecklingskostnadsersättningen kan i praktiken vara ägaren av en hel tomt, en kvotdel eller ett avgränsat område.

Kommunen skall avpassa debiteringen av utvecklingskostnadsersättningen om man med stöd av ett bygglov utnyttjar bara en liten del av den byggrätt eller utökade byggrätt som i planen anvisas för tomten. Avpassningen görs i proportion till den byggrätt eller utökade byggrätt som anvisas i planen och den byggrätt som realiserats med bygglovet.

I 3 mom. ges tomtägaren en betalningstid på tre månader från debiteringen av ersättningen. När bygglovet gäller en tomt för vilken en bygguppmaning har getts, är betalningstiden ett år från debiteringen av utveck-

lingskostnadsersättningen.

Enligt 4 mom. uppbärs dröjsmålsränta enligt 4 § 1 mom. räntelagen (633/1982) för dröjsmålstiden.

91 k §. *Särskilda betalningsarrangemang.* Enligt 1 mom. kan kommunen och markägaren komma överens om att utvecklingskostnadsersättningen helt eller delvis skall betalas i form av ett jordområde eller annan egendom. På denna punkt motsvarar förfarandet vedertagen praxis vid markanvändningsavtal.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse enligt vilken utvecklingskostnadsersättningen på markägarens begäran kan debiteras redan innan tomten kan bebyggas med stöd av ett laga kraft vunnet bygglov. På detta sätt kan markägaren befria tomten från senare prestationer t.ex. om avsikten är att ge tomten som gåva.

91 l §. *Avpassning av utvecklingskostnadsersättningen före debitering.* Utvecklingskostnadsersättningen fastställs i regel tomtvis. Om området inom ett helt kvarter har en ägare och består av en fastighet, kan ersättningen fastställas kvartersvis. I dessa fall måste ersättningen avpassas tomtvis, om kvarteret genom tomtindelning senare delas upp i tomter och tomterna har ombildats till fastigheter genom avstyckning. Enligt paragrafen skall avpassningen ske före debiteringen av utvecklingskostnadsersättningen och i förhållande till de olika tomternas arealer.

Likaså skall utvecklingskostnadsersättningen avpassas före debiteringen, när ersättningen debiteras i samband med att ett avgränsat område av en plantomt överläts mot vederlag. På motsvarande sätt kan utvecklingskostnadsersättningen debiteras i samband med att ett avgränsat område av ett kvarter överläts, om ersättningen har fastställts kvartersvis enligt 91 g § 2 mom. Avpassningen sker då separat för varje markägare enligt grunderna i 91 c §. När en kvotdel av en fastighet överläts, debiteras en lika stor del av utvecklingskostnadsersättningen.

91 m §. *Beslut att inte ta ut utvecklingskostnadsersättning.* Kommunen skall enligt paragrafen besluta att inte ta ut någon utvecklingskostnadsavgift, om den ändrar detaljplanen eller tomtindelningen på ett sådant

sätt att grunderna för utvecklingskostnadsersättningen väsentligen faller bort. Så skall man gå till väga t.ex. om kommunen genom en planändring minskar byggrätten avsevärt eller avsevärt drar ner på kostnaderna för samhällsbyggande eller på de kostnader för markförvärv som skall täckas med utvecklingskostnadsersättningar.

91 n §. *Befrielse från eller uppskov med betalning av utvecklingskostnadsersättning.* I paragrafen föreslås en bestämmelse om möjligheten att jämka utvecklingskostnadsersättningen, helt avstå från att ta ut ersättning eller ge anstånd med betalningen, om det på grund av en väsentlig ändring i grunderna för fastställandet av utvecklingskostnadsersättningen vore oskäligt att betala denna ersättning. Så kan man göra t.ex. om utvecklingskostnadsersättningen vid den tidpunkt då ersättningen tas ut bör fastställas på en betydligt mycket lägre nivå än vad som skedde i samband med att planen godkändes, eftersom markens värde har sjunkit.

91 o §. *Rättelse av utvecklingskostnadsersättning vid debiteringen.* Om grunderna för utvecklingskostnadsersättningen efter fastställandet har förändrats i ringa mån, t.ex. till följd av att tomtindelningen har ändrats, skall utvecklingskostnadsersättningen i samband med debiteringen rättas för att motsvara det förändrade läget.

91 p §. *Registrering av utvecklingskostnadsersättningar.* Enligt 1 mom. skall kommunen föra förteckning över utvecklingskostnadsersättningarna. I förteckningen anges de utvecklingskostnadsersättningar som kommunen fastställer för tomterna samt uppgifter om betalningen av dem. Syftet med förteckningen är att garantera möjligheterna för tomtägarna och dem som mottar överlåtelser utan vederlag att få information om de utvecklingskostnadsersättningar som kommunen fastställer. Dessutom skall förteckningen vara informationskälla när utvecklingskostnadsersättningar för området i fråga senare fastställs i samband med planändringar.

Enligt 2 mom. skall kommunen utan dröjsmål skriftligen anmäla fastställandet av en utvecklingskostnadsersättning till tingsrätten för anteckning i lagfarts- och in-teckningsregistret. Utifrån anmälan gör tingsrätten en

anteckning om utvecklingskostnadsersättningarna, först i fråga om den bildande fastigheten och efter att tomterna har styckats i fråga om de aktuella tomterna. Vid ägarbyten utan vederlag skall den som förvärvar fastigheten ha möjlighet att ur lagfarts- och inteckningsregistret få information om en utvecklingskostnadsersättning som han blir ansvarig för.

Enligt 3 mom. skall kommunen anmäla också betalda utvecklingskostnadsersättningar till tingsrätten för att anteckningen om ersättningen skall strykas ur uppgifterna om tomten i fråga.

14 kap. **Ersättning till följd av genomförandet av generalplaner och detaljplaner**

104 §. *Gatuområden för vilka ersättning betalas.* I paragrafen föreslås ett nytt 5 mom. där det föreskrivs att om ett område på nytt införlivas med en tomt genom en planändring, får kommunen av markägaren inte ta ut ersättning för den del av området som motsvarar den andel som kommunen enligt 1 mom. har fått utan ersättning. En förutsättning för att ersättning inte skall tas ut är att tomten fortfarande ägs av den som överlät den och att tomtens huvudsakliga användningsändamål inte har ändrats genom planändringen.

25 kap. **Ändringssökande och myndighetens rättelseuppmaning**

189 a §. *Sökande av ändring i beslut om fastställande av utvecklingskostnadsersättning.* Enligt 1 mom. kan ändring i ett beslut av kommunen som gäller fastställande av utvecklingskostnadsersättning sökas på det sätt som bestäms i kommunallagen. Rätten att söka ändring bestäms likväl på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Enligt 2 mom. iakttas förvaltningsprocesslagen vid ändringssökande.

Enligt 3 mom. skall förvaltningsdomstolen när det gäller fastställandet av en fastighets värde begära ett utlåtande av den lokala lantmäteribyrån, om det inte är uppenbart onödigt. Ett utlåtande behövs t.ex. när kommunen och fastighetsägaren har olika upp-

fattningar om den värdestegring på fastigheten som planen ger upphov till.

189 b §. *Sökande av ändring i beslut om debitering av utvecklingskostnadsersättning.* Enligt paragrafen kan ändring i ett beslut av kommunen som gäller debitering av utvecklingskostnadsersättning sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Rätten att söka ändring är begränsad på så sätt att ändring inte längre i samband med debiteringen kan sökas i fråga om ersättningsgrunder som när utvecklingskostnadsersättningen fastställdes har avgjorts genom ett beslut som har vunnit laga kraft. Rätten att söka ändring är således i normala fall begränsad till att bara gälla t.ex. hänförandet av avgiften till rätt tomt och ägare samt andra motsvarande tekniska frågor. Vid ändringssökande iakttas förvaltningsprocesslagen. Besvär uppskjuter ändå inte verkställigheten av beslutet, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat.

2. Närmare bestämmelser

Genom förordning kan meddelas närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen, t.ex. fastställande, debitering och uppbörd av utvecklingskostnadsersättning. Bemyndigandet att utfärda förordning grundar sig på 206 § markanvändnings- och bygglagen.

För att förslaget skall träda i kraft förutsätts att det vid behov bereds sådana ändringar i bestämmelserna om datainnehållet i lagfarts- och inteckningsregistret att till de uppgifter som skall antecknas i registret fogas uppgifter om utvecklingskostnadsersättning som har fastställts för en fastighet.

3. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2003.

I lagen föreslås en sedvanlig fullmakt att redan innan lagen träder i kraft vidta åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter.

Det föreslås att lagen tillämpas på ersättning av kommunens kostnader för samhällsbyggande i fråga om de detaljplaner vars planförslag har varit offentligt framlagda enligt 65 § efter lagens ikraftträdande samt på markanvändningsavtal som ingås efter ikraftträdandet.

4. Lagstiftningsordning

I propositionen är det främst bestämmelserna om markägarens skyldighet att delta i kostnaderna för samhällsbyggande (91 a, 91 c, 91 e och 91 f §) och om markanvändningsavtal (91 b §) som kräver en närmare granskning i fråga om lagstiftningsordningen.

Regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna totalreviderades genom den lag som trädde i kraft den 1 augusti 1995 (969/1995). I praktiken överfördes dessa bestämmelser som sådana till den nya grundlagen. Vid tolkningen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna går det därför att använda propositionen om ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) samt betänkandet från riksdagens grundlagsutskott med anledning av propositionen (GrUB 25/1994 rd).

Enligt 15 § 1 mom. grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Med stöd av denna bestämmelse bedöms om olika begränsningar av ägarens nyttjandefrihet kan tillåtas. Paragrafens 2 mom. gäller expropriation. Enligt momentet bestäms genom lag om expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning. I denna proposition handlar det inte om expropriation av egendom eller begränsning av ägarens nyttjandefrihet.

Enligt första stycket i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europarådets människorättskonvention skall envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom lämnas okränk, och ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och av folkrättens allmänna grundsatser. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin tolkningspraxis ansett att utgångspunkten är att något slag av ersättning betalas vid nationalisering och tvångsinlösen. Det kan således bara i yttersta undantagsfall komma i fråga att ta privat egendom utan att betala ersättning. Domstolen har funnit det i sig berättigat att vid fastställandet av avgifter beakta den nytta som ägaren har av ett projekt.

När riksdagen antog markanvändnings- och bygglagen beaktades den ovan nämnda principen i människorättskonventionen genom att skyldigheten enligt 104 § att gratis överlåta

gatuområden inte skulle tillämpas i de fall då överlåtelse av ett område utan ersättning är uppenbart oskälig med hänsyn till de sammanbundna konsekvenserna för markägaren av överlåtelsen och av planen. I lagförslaget föreslås utifrån de praktiska erfarenheterna att skyldigheten till gratis överlåtelse ses över på så sätt att områdets ursprungliga ägare, om han fortfarande äger tomten, skall ha rätt att utan ersättning i sin ägo få ett gatuområde som i samband med en planändring på nytt införlivas med tomten, förutsatt att tomtens huvudsakliga användningsändamål inte har ändrats.

Enligt 6 § 1 mom. grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker kravet på rättslig jämlikhet och tanken på faktisk jämställdhet. Enligt motiveringen ingår i bestämmelsen ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall. Bestämmelsen uttrycker principen att myndigheterna skall tillämpa lagen utan att göra annan åtskillnad än vad lagen föranleder. Jämlikhetsbestämmelsen riktas också till lagstiftaren (RP 309/1993 rd, s. 46).

Enligt 20 § 2 mom. grundlagen skall det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Enligt motiveringen till lagrummet skall kravet på en sund miljö ges vid bemärkelse. Bestämmelsen är avsedd att först och främst inverka på lagstiftarens och andra normgivares verksamhet. Bestämmelsen innebär också ett i grundlag givet uppdrag att utveckla miljölagstiftningen så att människor får en större möjlighet att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön (RP 309/1993 rd, s.70—71). I markanvändnings- och bygglagen har denna princip garanterats genom bestämmelserna om planläggningsförfarande och växelverkan (1 § 2 mom., 5 § 1 mom., 6 § och 8 kap.) och bestämmelserna om ändringssökande. Målet med förslaget är att ytterligare förtydliga planläggningsförfarandets prioritet och oavhängighet i förhållande till avtalsförfarandet och på så sätt stödja följandet av denna princip i planläggningsprojekt som inkluderar ett markanvändningsavtal mellan kommunen och markägaren.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till

reform av byggnadslagstiftningen (GrUU 38/1998 rd) att strävan efter större öppenhet och växelverkan i planeringsprocessen ligger i linje med det konstitutionella uppdrag i regeringsformen som gäller säkerställande av möjligheterna till påverkan. Det är dock frågan om vilka faktiska möjligheter till engagemang och påverkande individen i praktiken har som blir utslagsgivande. Enligt utskottet finns det dessutom skäl att understryka att man bör ge akt på hur respektive nya bestämmelser fungerar och efter behov vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa möjligheterna till påverkan. I fråga om markanvändningsavtalen ansåg utskottet bl.a. att de i praktiken kan äventyra den kommunala planläggningsprövningens okränkbarhet.

I lagförslaget har de viktigaste utgångspunkterna för den utvecklingskostnadsersättning som påförs markägaren varit att regleringen skall vara skälig för markägaren och systemet smidigt med tanke på de olika slag av planer som skall genomföras. Därför används i förslagen till bestämmelser om markägarens kostnadsansvar flexibla uttryck (91 a, 91 c och 91 e §) som med beaktande av särdragen hos regleringen av kostnadsansvaret uppfyller kraven på exakthet och tydliga gränser.

Enligt 80 § 1 mom. grundlagen skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Bestämmelser om markanvändningsavtal och markägarens kostnadsansvar vid genomförandet av planer föreslås alla bli inskrivna i lag.

Lagförslaget innehåller exakta bestämmelser om kommunens befogenheter när kostnadsansvaret för genomförandet av en plan förs över på markägarna. Kommunen kan besluta att systemet skall tas i bruk i samband med ett enskilt planprojekt, om ingen överenskommelse har nåtts med markägaren om dennas deltagande i kostnaderna för samhällsbyggande (91 c §). När det gäller beloppet av avgiften är kommunens beslutanderätt begränsad till uppbörden av en mindre utvecklingskostnadsersättning än det maximala beloppet lagen tillåter (91 c och 91 f §).

Enligt lagförslaget skall markägarna behandlas lika när det gäller deltagandet i kost-

naderna för genomförandet av en plan (91 a §). I förslaget tryggas en lika behandling av markägarna inom samma planområde när utvecklingskostnadsersättningen fastställs. På motsvarande sätt tryggas likställigheten mellan avtalsförfarande och förfarandet med utvecklingskostnadsersättning.

I förslaget understryks, i enlighet med den ovan nämnda principen, planläggningsförfarandets prioritet vid beslut om markanvändning samt ett öppet avtalsförfarande (91 b §). Ett markanvändningsavtal som gäller något annat än inledandet av planläggning kan ingås på ett sätt som är bindande för parterna först när ett utkast eller förslag till plan har varit offentligt framlagt.

Om kommunala skatter bestäms i 121 § 3 mom. grundlagen. Enligt momentet utfärdas genom lag bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd. Avgiften är för sin del enligt motiveringen till lagen en direkt ersättning för en viss förmån eller service som ett offentligt samfund ger den betalningsskyldiga. Detta förslag bygger på tanken om ersättning av kommunens kostnader för samhällsbyggande som betjänar ett planområde och för förvärv av vissa områden. Det handlar således inte om en skatt eller om att minska en värdestegring, utan om att fastställa en avgift som baserar sig på kostnaderna. Värdestegringen används i förslaget närmast vid fördelningen av kostnadsansvaret mellan markägarna samt för att se till att markägarna oberoende av kostnaderna garanteras en del av nyttan.

I lagförslaget har man beaktat rättsskyddsarrangemangen genom att ge markägarna rätt att söka ändring i beslut om fastställande av utvecklingskostnadsersättning (189 a §) och i kommunens beslut om debitering av utvecklingskostnadsersättning (189 b §).

Med stöd av det ovan anförda bör det anses att den föreslagna lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Det torde dock vara skäl att av riksdagens grundlagsutskott begära utlåtande om lagförslaget.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av markanvändnings- och bygglagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i markanvändnings- och bygglagen av den 5 februari 1999 (132/1999) 11 § och
fogas till lagen ett nytt 12 a kap., till 104 § ett nytt 5 mom. samt till lagen nya 189 a och 189 b § som följer:

12 a kap.

Ersättning för kommunernas kostnader för samhällsbyggande

91 a §

Markägares skyldighet att delta i kostnaderna för samhällsbyggande

De markägare inom ett område som detaljplaneras vilka har avsevärd nytta av detaljplanen är skyldiga att på det sätt som anges nedan delta i kommunens kostnader för samhällsbyggandet. Strävan skall vara att avtala med markägaren om dennas deltagande i kostnaderna.

Med avseende på fullgörandet av den skyldighet som avses i 1 mom. skall markägarna behandlas lika.

I 104 § föreskrivs om gatuområden för vilka ersättning betalas, och i 105 § föreskrivs om ersättning som markägaren skall betala för ett gatuområde.

91 b §

Markanvändningsavtal

En kommun kan ingå avtal om planläggning och om genomförandet av planerna (*markanvändningsavtal*). I markanvändningsavtalen kan dock inte med bindande verkan avtalas om innehållet i planerna.

Ett markanvändningsavtal kan ingås med bindande verkan för parterna först när ett utkast eller förslag till plan har varit offentligt

framlagt. Detta gäller inte avtalet att inleda planläggningen.

Genom markanvändningsavtal kan det utan hinder av bestämmelserna om utvecklingskostnadsersättning i detta kapitel även ingås mer utförliga överenskommelser om parternas inbördes rättigheter och skyldigheter.

Information om markanvändningsavtal skall ges i samband med att en plan utarbetas. Avsikten att ingå ett markanvändningsavtal skall meddelas i programmet för deltagande och bedömning. Framgår avsikten att ingå ett markanvändningsavtal först efter det att programmet för deltagande och bedömning har utarbetats, skall information i frågan ges vid utarbetandet av planen på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till intressenternas tillgång till information.

91 c §

Utvecklingskostnadsersättning

Har ingen överenskommelse nåtts med markägaren om dennas deltagande i kostnaderna för samhällsbyggande, kan kommunen av markägaren ta ut en sådan andel av de uppskattade kostnaderna för samhällsbyggande som betjänar bebyggandet av ett planområde vilken har avpassats enligt den värdestegring på en tomt enligt detaljplanen som har uppstått på grund av bygggrätt, utökad bygggrätt eller ändrade användningsmöjligheter som i detaljplanen har anvisats för tomt (*utvecklingskostnadsersättning*).

Värdestegringen på en tomt bestäms genom att bestämmelserna om ersättningsgrun-

der i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977), nedan inlösningslagen, iakttas i tillämpliga delar.

Från utvecklingskostnadsersättningen dras av värdet på gatuområden som enligt 104 § överläts utan ersättning och ersättning som enligt 105 § tas ut av markägaren för ett gatuområde.

Utvecklingskostnadsersättning får inte påföras en markägare för vars områden i detaljplanen anvisas byggrätt bara för bostadsbyggande, om byggrätten eller den utökade byggrätten inte omfattar mer än 400 kvadratmeter våningsyta. Kommunen kan besluta att en högre gräns skall tillämpas i kommunen eller på ett visst planområde.

91 d §

Kommunernas kostnader för samhällsbyggande

Som ovan avsedda kostnader för samhällsbyggande som betjänar ett planområde kan beaktas anskaffnings-, planerings- och byggnadskostnader för gator, parker och andra allmänna områden som i avsevärd grad betjänar planområdet, oberoende om de är belägna på eller utanför planområdet, samt markförvärvskostnader för uppförande av allmänna byggnader som i avsevärd grad betjänar planområdet, till den del de betjänar planområdet. Dessutom beaktas kommunens kostnader för att istandsätta marken och utföra nödvändig bullerbekämpning på planområdet samt kommunens planläggningskostnader som inte har tagits ut med stöd av 59 §.

Som kostnader enligt 1 mom. beaktas både de uppskattade kostnaderna för genomförandet av en godkänd plan och kommunens kostnader för förhandsåtgärder som har vidtagits för genomförandet av planen. Kostnaderna skall vara skäligen med tanke på områdets karaktär och förhållanden.

Kommunen skall sträva efter att senast inom 10 år från det att beslutet om fastställande av utvecklingskostnadsersättning har vunnit laga kraft vidta de åtgärder vars kostnader har beaktats vid fastställandet av ersättningen.

91 e §

Utvecklingskostnadsersättning på områden som kommunen tidigare har anlagt

Om en detaljplan eller detaljplaneändring utarbetas för ett område där åtgärder enligt 91 d § har vidtagits i betydande omfattning och nyttan av planen är särskilt stor, kan utvecklingskostnadsersättningen bestämmas genom en uppskattning av de kostnader det skulle föranleda om den samhällsstruktur enligt 91 d § som i avsevärd grad betjänar planområdet genomfördes vid den tidpunkt då planen godkänns.

Vid fastställandet av utvecklingskostnadsersättningen beaktas som avdrag från de uppskattade kostnaderna de ersättningar som ägaren av tomten har betalat utifrån en tidigare plan enligt ett avtal eller enligt 91 c, 104, 105 eller 112 § och som har samband med de kostnader för samhällsbyggande som avses i 91 d §.

91 f §

Utvecklingskostnadsersättningens maximibelopp

I utvecklingskostnadsersättning kan tas ut högst 60 procent av den värdestegring som detaljplanen medför för en tomt enligt detaljplanen. Kommunfullmäktige kan också bestämma att ett lägre maximibelopp skall tillämpas i fråga om utvecklingskostnadsersättningen i kommunen eller på ett område som skall planläggas.

91 g §

Fastställande av utvecklingskostnadsersättning samt ränta som skall betalas på den

Kommunen beslutar om fastställandet av utvecklingskostnadsersättningen. Beslutet skall fattas utan dröjsmål efter det att detaljplanen har godkänts. Av beslutet skall grunderna för fastställandet av ersättningen framgå.

Utvecklingskostnadsersättningen kan fastställas endast om en bindande tomtindelning anges i detaljplanen. Utvecklingskostnadsers-

sättningen fastställs separat för varje tomt enligt planen. För ett kvartersområde som har anvisats för ett visst användningsändamål och som tillhör en och samma ägare behöver tomtindelningen inte anges i detaljplanen. Härvid kan utvecklingskostnadsersättningen fastställas kvartersvis.

En årlig ränta på 2 procent skall betalas på utvecklingskostnadsersättningen med början två år från den tidpunkt då detaljplanen har trätt i kraft och beslutet om fastställande av utvecklingskostnadsersättning har vunnit laga kraft. Ingen ränta betalas för den tid då ett byggförbud enligt 53 § 1 mom. eller 58 § 4 mom. gäller på tomten.

91 h §

Begäran om utlåtande och hörande av markägarna

Innan utvecklingskostnadsersättningen fastställs skall ett utlåtande om beslutsförslaget begäras av lantmäteribrån och beslutsförslaget på det sätt som anges i 95 § kommunallagen delges de markägare som förslaget gäller. Markägarna har rätt att göra anmärkning mot förslaget. Anmärkningen skall ges in till kommunen inom 30 dagar från delgåendet av förslaget.

Utlåtande skall begäras och markägarna höras i enlighet med 1 mom. innan detaljplanen godkänns.

Då utvecklingskostnadsersättningen fastställs är det enbart av särskilda skäl möjligt att avvika från lantmäteribråns utlåtande i fråga om fastighetens värdestegring.

91 i §

Ansvar för utvecklingskostnadsersättningen och tidpunkten för debitering av utvecklingskostnadsersättning

För betalningen av utvecklingskostnadsersättning ansvarar den som äger området vid den tidpunkt då utvecklingskostnadsersättningen fastställs eller den till vilken området har övergått från denna ägare genom ett vederlagsfritt förvärv.

Kommunen skall debitera utvecklingskostnadsersättningen utan dröjsmål när det går att

bebygga fastigheten med stöd av ett bygglov som har beviljats utifrån detaljplanen och vunnit laga kraft. Om ett område som hör till en plantomt har överlåtits mot vederlag före den ovan nämnda tidpunkten, skall utvecklingskostnadsersättningen debiteras utan dröjsmål efter överlåtelsen.

91 j §

Debitering av utvecklingskostnadsersättning samt förfallotid för och dröjsmålsränta på utvecklingskostnadsersättning

För debitering av utvecklingskostnadsersättning skall kommunen sända den som ansvarar för ersättningen en debetsedel av vilken framgår den ersättning som har fastställts för tomten och den ränta som har beräknats på ersättningen.

Om man med stöd av ett bygglov utnyttjar bara en liten del av den byggrätt eller utökade byggrätt som i planen anvisas för tomten, tas i samband med detta bygglov ut bara den andel av den för tomten fastställda utvecklingskostnadsersättningen som motsvarar den del av byggrätten som bygglovet avser.

Utvecklingskostnadsersättningen skall betalas inom tre månader från debiteringen. En utvecklingskostnadsersättning som har förfallit kan utsökas utan separat dom eller beslut på det sätt som föreskrivs i lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg (367/1961). Gäller bygglovet en tomt för vilken en bygguppmaning har getts, skall ersättningen betalas inom ett år från debiteringen.

Om utvecklingskostnadsersättningen inte betalas inom föreskriven tid, uppbärs ränta enligt 4 § 1 mom. räntelagen (633/1982) för dröjsmålstiden.

91 k §

Särskilda betalningsarrangemang

Kommunen och markägaren kan komma överens om att utvecklingskostnadsersättningen helt eller delvis skall betalas i form av ett jordområde eller annan egendom.

På markägarens begäran kan utvecklings-

kostnadsersättningen debiteras redan innan tomten kan bebyggas med stöd av ett laga kraft vunnet bygglov.

91 l §

Avpassning av utvecklingskostnadsersättningen före debitering

När utvecklingskostnadsersättningen inte har fastställts tomtvis, skall den före debiteringen avpassas till de olika tomterna i förhållande till deras arealer.

Likaså skall utvecklingskostnadsersättningen före debiteringen avpassas till den del av en plantomt eller, om utvecklingskostnadsersättningen har fastställts kvartersvis enligt 91 g § 2 mom., av ett kvarter som är föremål för en överlåtelse mot vederlag. Avpassningen sker då separat för varje markägare enligt grunderna i 91 c §.

91 m §

Beslut att inte ta ut utvecklingskostnadsersättning

Om kommunen ändrar detaljplanen eller tomtindelningen på ett sådant sätt att grunderna för utvecklingskostnadsersättningen väsentligen faller bort, skall kommunen besluta att inte ta ut någon utvecklingskostnadsersättning.

91 n §

Befrielse från eller uppskov med betalning av utvecklingskostnadsersättning

Om betalningen av en utvecklingskostnadsersättning framstår som oskälig på grund av en väsentlig ändring i grunderna för fastställandet av den, kan kommunen helt eller delvis bevilja befrielse från betalningen av ersättningen eller bevilja uppskov med betalningen av den.

91 o §

Rättelse av utvecklingskostnadsersättning vid debiteringen

Om grunderna för utvecklingskostnadsersättningen har förändrats i ringa mån till följd av att tomtindelningen har ändrats eller av någon annan motsvarande orsak, skall utvecklingskostnadsersättningen vid debiteringen rättas för att motsvara det förändrade läget.

91 p §

Registrering av utvecklingskostnadsersättningar

Kommunen skall föra förteckning över utvecklingskostnadsersättningarna.

När kommunen har bestämt att utvecklingskostnadsersättning skall tas ut, skall den utan dröjsmål skriftligen anmäla detta till den tingsrätt inom vars domkrets fastigheten ligger, för anteckning i lagfarts- och inteckningsregistret. Kommunen skall bifoga en förteckning över fastigheterna och utvecklingskostnadsersättningarna för dem till den anmälan som görs till tingsrätten. Också en fördelning av utvecklingskostnadsersättningen tomtvis eller en omfördelning av ersättningen skall utan dröjsmål anmälas till tingsrätten för anteckning i lagfarts- och inteckningsregistret.

Betalda utvecklingskostnadsersättningar skall anmälas till registermyndigheten för anteckning i lagfarts- och inteckningsregistret.

14 kap.

Ersättning till följd av genomförandet av generalplaner och detaljplaner

104 §

Gatuområden för vilka ersättning betalas

Om ett område som markägaren har överlåtit till gatuområde på nytt införlivas med tomten genom en planändring, får kommunen av markägaren inte ta ut ersättning för

den del av området som motsvarar den andel som kommunen enligt 1 mom. har fått utan ersättning, förutsatt att tomtens fortfarande har samma ägare och att tomtens huvudsakliga användningsändamål inte har ändrats genom planändringen.

25 kap.

Ändringssökande och myndighetens rättelseupplmaning

189 a §

Sökande av ändring i beslut om fastställande av utvecklingskostnadsersättning

Ändring i ett beslut av kommunen som gäller fastställande av utvecklingskostnadsersättning får sökas på det sätt som bestäms i kommunallagen. Rätten att söka ändring bestäms likväl enligt förvaltningsprocesslagen.

Vid ändringssökande iakttas i övrigt förvaltningsprocesslagen.

När det gäller värderingen av en fastighet skall förvaltningsdomstolen begära ett utlåtande av lantmäteribyrån, om det inte är uppenbart onödigt.

189 b §

Sökande av ändring i beslut om debitering av utvecklingskostnadsersättning

Ändring i ett beslut av kommunen som gäller debitering av utvecklingskostnadsersättning får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. I samband med debiteringen kan ändring inte sökas i fråga om ersättningsgrunder som vid fastställandet av utvecklingskostnadsersättningen har avgjorts genom ett beslut som har vunnit laga kraft.

Vid ändringssökande iakttas förvaltningsprocesslagen. Besvär uppskjuter ändå inte verkställigheten av beslutet, om inte besvärinstansen bestämmer något annat.

Denna lag träder i kraft den 200 .

Åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Denna lag tillämpas på ersättning för kommunens kostnader för samhällsbyggande i fråga om de detaljplaner vars planförslag har varit offentligt framlagda enligt 65 § efter lagens ikraftträdande samt på markanvändningsavtal som har ingåtts efter ikraftträdandet.

Helsingfors den 27 september 2002

Republikens President

TARJA HALONEN

Minister *Suvi-Anne Siimes*