



Munkedals kommun
Att: Elin Tibell

30 november 2022

Promemoria angående pågående planläggning av Gårvik i Munkedals kommun

Bakgrund

Munkedals kommun avser att detaljplanelägga ett område i Gårvik som i dag är planlagt genom en byggnadsplan. Syftet med den nya detaljplanen är i huvudsak att öka byggrätterna inom området. Området har en bergsproblematik vilket komplicerar planläggningen.

Ett par tidigare försök att detaljplanelägga området har fallit efter överprövning.

Kommunen har låtit utföra flera bergtekniska besiktningar och berginventeringar från 2013 och framåt. Efter dessa har vissa skyddsåtgärder vidtagits för att begränsa risken för ras. Ytterligare bergtekniska besiktningar och berginventeringar har utförts 2021 i samband med det nu pågående planarbetet. Vid dessa uppdagades behov av ytterligare åtgärder. Förutsättningarna på platsen är sådana att det kommer att behövas löpande besiktningar med ca 5 års intervaller för att fånga upp förändringar. Dessutom måste vissa ytterligare skyddsåtgärder genomföras inom kort.

Uppdraget

Jag har fått i uppdrag av Munkedals kommun att redogöra för en serie frågor. Uppdraget ska levereras dels genom att redovisa och diskutera frågorna på ett möte med kommunen, dels genom ett PM. Eftersom problemställningen är så komplex och

olika kombinationer av åtgärder leder till ett stort antal olika utfall har PM:et tagits fram i syfte att ge en bas för de fortsatta diskussionerna. Det ger alltså inte en uttömmande bild av förutsättningarna, vilket alternativ som bör väljas eller hur en enskild åtgärd eller en kombination av åtgärder kan hantera riskerna. Avsikten är i stället att ge ett tillräckligt omfattande underlag för att kunna föra effektiva diskussioner om kommunens alternativ och utfallet av dessa.

PM:ets struktur

Jag inleder med att gå igenom de rättsregler som har stort betydelse för den aktuella frågan. Därefter går jag in på de olika lösningsalternativen samt vilka för- och nackdelar som följer med respektive alternativ.

Rättsregler

Nedan behandlas översiktlig de rättsregler som är av störst betydelse för de här aktuella frågeställningarna.

Plan- och bygglagen

De huvudsakliga verktygen för att hantera de aktuella frågorna finns i plan- och bygglagen.

Grundläggande avvägningar

I 2 kap. plan- och bygglagen ställs vissa krav för att ett markområde ska få detaljplaneläggas. Reglerna i 2 kap. ska tillämpas oavsett om marken redan är planlagd eller om den planläggs för första gången.

Av 2 kap. 4 § plan- och bygglagen följer att mark får planläggas för bebyggelse endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. Om området är förknippat med risker, exempelvis rasrisk, får marken planläggas för bebyggelse först sedan kommunen i planhandlingarna har visat att riskerna kan hanteras.

Bestämmelsen avser ändrad markanvändning. Det innebär att om marken redan är planlagd för bebyggelse så är det den ändrade markanvändningen respektive den ändrade bebyggelsen som ska lämplighetsprövas. Att bebyggelsen på platsen i dag i vissa delar kan ses som olämplig, givet de kända riskerna, ska således inte tas hänsyn till vid prövningar enligt 2 kap. 4 § plan- och bygglagen.

Hur lämplighetsprövningen ska gå till regleras inte närmare i paragrafen. Av förarbetena följer dock att de krav som ställs i 2 kap. 5 § plan- och bygglagen har betydelse också vid lämplighetsbedömningen enligt 2 kap. 4 § plan- och bygglagen.

Enligt 2 kap. 5 § plan- och bygglagen ska bebyggelse *lokaliseras* till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bland annat bergförhållandena och risken för olyckor. Lokaliseringskravet innebär att bebyggelse inte ska planläggas i ett område som saknar naturliga förutsättningar för bebyggelse och som inte heller kan bli lämpligt utan att extraordinära åtgärder behöver vidtas. Vad som är en extraordinär åtgärd får bedömas bland annat med beaktande av de kostnader som följer av att utföra och förvalta anläggningen.

I 2 kap. 6 § plan- och bygglagen ställs krav på den närmare utformningen och *placeringen* av bebyggelse och byggnadsverk. Det räcker alltså inte med att området i sig är lämpligt för ändamålet. Även inom området ställs krav på hur byggnadsverk ska placeras med hänsyn till skydd mot olyckshändelser. Av förarbetena framgår att bebyggelsemiljön ska utformas så att risk för olyckor av olika slag förebyggs.

För att kunna avgöra om ett planförslag uppfyller kraven i 2 kap. 4, 5 och 6 §§ plan- och bygglagen måste kommunen utföra tillräckliga utredningar. Dessa ska klarlägga riskerna och visa på vilka åtgärder som kommer att utföras för att sänka riskerna till en acceptabel nivå. De åtgärder som behöver vidtas medför i många fall kännbara kostnader. För att detaljplanen ska uppfylla plan- och bygglagens krav räcker det inte med att nödvändiga åtgärder har reglerats, de måste också vara proportionerliga. Kravet följer av 2 kap. 1 § plan- och bygglagen. Det innebär att markägare inte får åläggas kostnader eller ansvar som inte står i rimlig proportion till de nytta som de har av detaljplanen.

Sammantaget kan bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen uttryckas som att kommunen ska genomföra de utredningar och föreslå de planbestämmelser som krävs för att uppnå en tillräckligt trygg boendemiljö utan att extraordinära eller annars oproportionerliga åtgärder behöver vidtas. För en trygg boendemiljö räcker det inte med att detaljplanen möjliggör nödvändiga säkerhetsåtgärder, den ska också ge medel för att säkerställa att de verkligen utförs.

Planbestämmelser

Vilka föreskrifter (planbestämmelser) som kommunen kan använda sig av för att reglera bebyggelse och markanvändning i en detaljplan regleras i 4 kap. plan- och bygglagen. Några andra föreskrifter än de som regleras där får inte användas eftersom

det skulle strida mot lag. Föreskrifter som kan hantera risken för ras finns främst i 4 kap. 12, 14 och 16 §§.

Enligt 4 kap. 12 § plan- och bygglagen kan en detaljplan innehålla krav på skyddsåtgärder för att motverka olyckor, exempelvis rasrisk. Bestämmelsen ger alltså kommunen möjlighet att möta kravet i 2 kap. 5 § plan- och bygglagen. Användning av 4 kap. 12 § plan- och bygglagen måste föregås av en bedömning. Kommunen ska kunna visa att marken blir lämplig för bebyggelse om de föreslagna åtgärderna vidtas. Vidare ska de åtgärder som regleras vara preciserade i så pass hög grad att det står klart att de är genomförbara – tekniskt och ekonomiskt – samt att de i tillräckligt hög grad balanserar risken.

Med tillämpning av 4 kap. 12 § plan- och bygglagen kan kommunen bestämma att åtgärder ska vidtas av fastighetens ägare. Någon garanti för att åtgärderna verkligen vidtas följer dock inte av bestämmelsen i sig. Den möjligheten ges i stället i 4 kap. 14 § plan- och bygglagen, enligt vilken startbesked eller bygglov får villkoras av att skyddsåtgärd först vidtas på tomten. För att ett sådant krav ska få ställas måste åtgärden innebära en väsentlig ändring av markens användning. Kravet är således förbehållet de fall där markägaren, genom ändrad markanvändning eller ökad bebyggelse, gör en nettovinst trots att denne måste bära kostnaderna för skyddsåtgärden. Kravet på skyddsåtgärder avser åtgärder inom fastighetsägarens tomt. Regeln kan alltså inte användas för att förmå den enskilda fastighetsägaren att vidta åtgärder utanför tomten, exempelvis på allmän plats.

Begreppet tomt definieras i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen på följande sätt:

Ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål.

Tomtbegreppet omfattar också sådan mark som ligger utanför den egna fastigheten, men vilken fastighetsägaren har rätt att nyttja för olika tomtanläggningar med stöd av servitut.

Risker kan i viss mån hanteras genom tillämpning av 4 kap. 16 plan- och bygglagen enligt vilken kommunen får ställa krav på placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter. Härigenom kan byggnader placeras och utformas för att minimera risken att skadas av exempelvis ras.

Med tillämpning av 4 kap. 18 § plan- och bygglagen kan kommunen besluta att detaljplanen ska innehålla fastighetsindelningsbestämmelser. Genom dessa kan kommunen med, i princip, bindande verkan styra hur kommande fastighetsbildning ska ske, exempelvis att en fastighet ska ha rätt att nyttja en annan fastighet genom servitut för att där utföra sådana anläggningar som regleras enligt 4 kap. 12 § plan- och bygglagen. Genom fastighetsindelningsbestämmelser kan kommunen också lägga fast var en viss gemensamhetsanläggning ska inrättas, vilka fastigheter som ska delta i den och vilket ändamål den ska ha.

En detaljplan får, enligt 4 kap. 32 § plan- och bygglagen, inte omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte. Det innebär att detaljplanens inte ska omfatta ett större område än vad som krävs för att tillgodose kommunens syfte med planläggningen.

En detaljplan ska vidare utformas med skälig hänsyn till befintliga bebyggelseförhållanden som kan inverka på planens genomförande, 4 kap. 36 § första stycket plan- och bygglagen. Kravet följer redan av 2 kap. 1 § plan- och bygglagen men förtydligas genom bestämmelsen.

Huvudmannaskap

Huvudmannaskapet för allmänna platser ska som huvudregel vara kommunalt, se 4 kap. 7 § plan- och bygglagen. Om det finns särskilda skäl får kommunen dock besluta om att huvudmannaskapet ska vara enskilt.

I en detaljplan med kommunalt huvudmannaskap har kommunen både en rättighet och en skyldighet att lösa in den mark som har lagts ut som allmän plats, se 6 kap. 13 § respektive 14 kap. 14 § plan- och bygglagen. Det innebär att kommunen alltid ska äga de allmänna platserna i dessa fall. Kommunen svarar därmed också för att de allmänna platserna utförs och att förhållandena där inte kan leda till skada på annans egendom.

I detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap ska kommunen färdigställa allmänna platser i takt med att kvartersmarken byggs ut så att dessa kan användas för avsett ändamål, 6 kap. 18 § första stycket plan- och bygglagen. Vissa anläggningar färdigställs inte för att användas i ordets begränsade mening, utan för att utgöra ett skydd.

Exempel på det är åtgärder som ska begränsa risken för ras. Kommunen torde vara skyldig att utföra också sådana åtgärder i takt med att den kvartersmark som ska skyddas bebyggs. Kommunen svarar sedan för att underhålla de allmänna platserna och de anläggningar som kommunen har utfört där.

I en detaljplan med enskilt huvudmannaskap har kommunen ingen skyldighet att vidta genomförandeåtgärder. Där är det i stället upp till fastighetsägarna att initiera en lantmäteriförrättning genom vilken inrättas en gemensamhetsanläggning som utför och förvaltar anläggningar på allmän plats. Fastighetsägarna får därmed en servitutsliknande rätt att nyttja de allmänna platserna för de ändamål som anges i anläggningsbeslutet. För förvaltningen av de allmänna anläggningarna inrättas normalt en samfällighetsförening. Strukturen innebär att samfällighetsföreningen kommer att ansvara för att anläggningar utförs och att dessa inte leder till skada på annans egendom. Den som äger underliggande fastighet svarar dock i övrigt för fastighetens skick och för att förutsättningarna där – de som inte regleras i anläggningsbeslutet – inte kan leda till skada på annans egendom.

I detaljplaner med enskilt huvudmannaskap färdigställs anläggningarna normalt först efter det att lantmäterimyndigheten har beslutat om att inrätta en gemensamhetsanläggning. Skulle fastighetsägarna inte initiera en nödvändig sådan förrättning hos lantmäterimyndigheten kan kommunen göra det på fastighetsägarnas bekostnad, 18 § anläggningslagen. Kostnaderna för att inrätta gemensamhetsanläggningen och sedan utföra samt drifta anläggningarna faller på samfällighetsföreningen. Skulle samfällighetsföreningen inte utföra anläggningen kan kommun eller länsstyrelse under vissa förutsättningar tillse att en syssloman utses som för föreningens räkning utför anläggningen, 33 a § anläggningslagen.

I vissa fall nöjer sig inte delägarna med en servitutsrätt för att nyttja de allmänna platserna utan förvärvar i stället dem med äganderätt. Det kan ske på frivillig grund genom att ett köp tecknas mellan samfällighetsföreningen och ägaren av de allmänna platserna. Det kan också ske genom tvång om upplåtelsen innebär ett synnerligt men – ett högradigt intrång – för fastighetsägaren, 12 § andra stycket anläggningslagen. Huruvida synnerligt men uppkommer beror delvis av hur omfattande befogenheter delägarna tilldelas och därmed hur få befogenheter som kvarblir på den upplåtna fastigheten. Om ett anläggningsbeslut leder till att ägaren till den upplåtna fastigheten inte längre har möjligheten att få avkastning från fastighetsdelen – exempelvis eftersom skogsbruk inte längre är möjligt och andra avkastningsmöjligheter saknas – så torde intrånget ofta kunna leda till inlösen. En fördel med att delägarna får äganderätt till de allmänna platserna är att de därmed får full kontroll på marken varvid också ansvaret för att förebygga ras blir tydligare.

Kostnader för allmänna anläggningar

De kostnader som kommunen har för att förvärva allmän plats och där utföra nödvändiga allmänna anläggningar kan kommunen föra vidare till de som har nytta av åtgärderna. Detta kan ske genom två olika verktyg: gatukostnadsuttag respektive exploateringsavtal.

Genom att besluta om att ta ut gatukostnader kan kommunen utan avtal eller annat godkännande tillse att de fastighetsägare som har nytta av åtgärden bekostar den, 6 kap. 24 § plan- och bygglagen. Kommunens kostnadsuttag är begränsat till åtgärder som normalt hör till allmänna platser. Kostnaderna ska fördelas mellan fastighetsägarna på ett skäligt och rättvist sätt.

Genom exploateringsavtal kan kommunen tillse att en exploatör får bära de kostnader som är *nödvändiga* för att detaljplanen ska kunna genomföras, 6 kap. 40 § första stycket plan- och bygglagen. Några andra kostnader förknippade med de allmänna platserna får inte påföras exploatören.

I detaljplaner med enskilt huvudmannaskap – där kommunen således inte har några kostnader för allmänna platser – faller samtliga kostnader för att utföra de allmänna platserna på fastighetsägarna inom området.

Tomters skick

En obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas så att risken för olycksfall begränsas, 8 kap. 9 § plan- och bygglagen. Vid bedömning av risken för olycksfall ska hänsyn inte bara tas till platsens fysiska betingelser utan också risken för att människor kan utlösa olyckor, exempelvis att lekande barn föranleder ett stenras. För att en tomt ska klara kravet kan skyddsanläggningar behöva utföras. Bestämmelsen samverkar med 4 kap. 12 och 14 §§ plan- och bygglagen och är ett verktyg för kommunen för att tillse att detaljplanens föreskrifter efterlevs.

Kravet på obebyggda tomter i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen gäller i viss mån också för bebyggda tomter, 8 kap. 10 § plan- och bygglagen. Där är kommunens möjlighet att ställa krav begränsat till utrymme för parkering, lastning och lossning och om friyta. Det innebär att kommunens möjligheter att med stöd av 8 kap. 10 § ställa krav på bebyggda tomter är synnerligen begränsad.

Tomter ska hållas i vårdat skick och skötas så att risken för olycksfall begränsas, 8 kap. 15 § plan- och bygglagen. Finns det på tomten en sådan anordning som krävs för att klara kravet enligt 8 kap. 9 § plan- och bygglagen ska den i skälig utsträckning hållas i

sådant skick att den fyller sitt ändamål. Bestämmelsen samverkar med 8 kap. 9 och 10 § plan- och bygglagen och är ett viktigt verktyg för kommunen för att tillse att tomter hålls i ett sådant skick att de inte leder till skada.

De regler som gäller vård och skötsel av tomt ska i skälig utsträckning också tillämpas på allmänna platser, 8 kap. 16 § plan- och bygglagen.

Anläggningslagen

Gemensamhetsanläggning kan inrättas för anläggning som är gemensam för två eller flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem. Fråga om gemensamhetsanläggning prövas av lantmäterimyndigheten efter ansökan.

En gemensamhetsanläggning innebär dels en rätt för de deltagande fastigheternas ägare att nyttja ett område med servitutsrätt, dels ett ansvar att där utföra och förvalta en eller flera anläggningar. En gemensamhetsanläggning kan inte inrättas enbart för ett visst ansvar eller en åtgärd – exempelvis för att utreda en risk eller för att skrota ett klippblock – utan måste avse en fysisk anläggning som ska förvaltas av delägarna. I det sammanhanget utgör de många gemensamhetsanläggningarna som avser allmän plats med naturmark en anomali. Det är ju då sällan fråga om någon egentlig anläggning utan snarare ett ansvar att förvalta ett område som fyller ett rekreationssyfte för delägarna. Detta har dock accepterats i praxis.

När lantmäterimyndigheten inrättar en gemensamhetsanläggning fattas ett anläggningsbeslut. Av beslutet framgår vad gemensamhetsanläggningen ska omfatta, dvs. vilka områden som upplåts och vilka anläggningar som ska utföras. Delägarna får sedan inte förvalta något annat eller vidta några andra åtgärder än de som krävs för att utföra och förvalta den anläggning som regleras i anläggningsbeslutet. Hur beslutet utformas – om det är begränsat eller omfattande – har således stor betydelse både för vad delägarna ska och får göra.

Gemensamhetsanläggning inrättas för att genomföra allmänna platser i detaljplaner med enskilt huvudmannaskap. I en sådan gemensamhetsanläggning ingår normalt samtliga fastigheter inom planområdet. Gemensamhetsanläggningar kan dock också inrättas på kvartersmark. De tillgodoser då behovet hos en begränsad krets av fastigheter, normalt bara de som har påtaglig nytta av den aktuella anläggningen. För behov som är begränsade till en del av fastighetsägarkollektivet, exempelvis en stickväg som enbart tillgodoser transporter till vissa fastigheter, kan en enskild gemensamhetsanläggning inrättas.

Det är relativt vanligt att samtliga fastigheter som deltar i en gemensamhetsanläggning inte har samma behov av alla delar av anläggningen. För vissa fastigheter är behovet större, för andra mindre. Detta kan hanteras genom att i förrättningen ge de fastigheter som har ett mindre behov ett lägre andelstal och på motsvarande vis ge de fastigheter som har ett större behov ett högre andelstal. Fastigheternas ansvar för kostnaderna för utförande och förvaltning kommer därmed att spegla deras behov. En annan variant är att sektionera gemensamhetsanläggningen. Det innebär att enbart vissa fastigheter betalar för vissa anläggningar.

Alternativt kan anläggningen ingå i en större gemensamhetsanläggning, men kostnadsansvaret för stickvägen hanteras genom att sektionsindela gemensamhetsanläggningen.

Genom att en gemensamhetsanläggning inrättas får delägarna ett kollektivt ansvar för att utföra och förvalta den gemensamma anläggningen. De torde därmed ofta iklä sig samma grannelagsrättsliga ansvar som normalt tillkommer fastighetsägare, för de anläggningar som står under delägarnas förvaltning.

För att utföra och förvalta anläggningarna inrättas normalt en samfällighetsförening. I den är samtliga delägare medlemmar. Samfällighetsföreningen kan bildas i samband med att gemensamhetsanläggningen inrättas.

Fördelen med en samfällighetsförening är att den är en juridisk person och därmed kan ingå avtal och även på andra sätt bära ansvar. Det är föreningen som svarar för förvaltningen och bland annat beställer entreprenader för att utföra anläggningarna eller vidta nödvändiga åtgärder. Föreningen finansierar sin verksamhet genom att debitera avgifter till delägarna. Föreningen använder dessa intäkter till att bära sina utgifter. Om föreningen behöver vidta kostsamma åtgärder kan föreningen ta lån. Dessa är normalt mycket förmånliga eftersom föreningen är en synnerligen säker gäldenär. Det följer av att föreningen har bästa rätt i de delägande fastigheterna för delägarens skulder till föreningen. Föreningens rätt går till och med före panträtt i de delägande fastigheterna. Det innebär att föreningen har relativt lätt att finansiera större investeringar med lån till – relativt andra subjekt – låg ränta, vilket i förlängningen innebär att delägarna slipper att ta upp lån själva.

Grannelagsrätten

Varje fastighetsägare får fritt disponera över sin egen fastighet inom de ramar som ställs upp i lag. Relation till grannar regleras i 3 kap. jordabalken och i viss mån även i 32 kap. miljöbalken.

Enligt portalparagrafen i 3 kap. 1 § jordabalken ska en fastighetsägare vid nyttjande av sin eller annans fasta egendom ta skälig hänsyn till omgivningen. Regeln gäller inte bara relationen till de närmaste – angränsande – grannarna utan också till mer avlägsna grannar som kan beröras av fastighetsägarens dispositioner.

Avsteg från regeln kan leda till vitesföreläggande eller – om avsteget har medfört skada – skadestånd. Huruvida underlåtenhet att vidta en åtgärd som medför fara för en annan fastighet kan medföra ansvar måste bedömas från fall till fall.

Miljöbalken

I 32 kap. miljöbalken regleras ansvar för skada som verksamheten på en fastighet har orsakat sin omgivning. Det är i detta sammanhang mindre sannolikt att verksamheten i sig – boende – på respektive fastighet skulle medföra risk för ras. Jag går därför inte vidare in på miljöbalkens regler här.

Kommunallagen

Kommunen får ta hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område, 2 kap. 1 § kommunallagen. Bestämmelsen avgränsar det kommunala uppdraget, dvs. vad kommunen får göra. Åtgärder som syftar till att säkra av kommunen ägda markområden så att de inte utgör risk för liv, hälsa eller egendom ryms inom uppdraget.

Kommuner ska, enligt likställighetsprincipen, behandla medlemmar lika, 2 kap. 3 § kommunallagen. Det innebär att kommunen ska kunna visa objektiva skäl för sitt handlande om det innebär att en viss eller vissa medlemmar gynnas av en åtgärd men inte andra. Att vissa medlemmar gynnas mer än andra när kommunen tar sitt grannelagsrättsliga ansvar genom att utföra skyddsåtgärder är inte i strid med likställighetsprincipen.

Kommuner får inte lämna individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare, 2 kap. 8 § kommunallagen utom när det finns synnerligt skäl för det. Några näringsidkare är det inte fråga om här. Individuellt riktat stöd till privatpersoner hindras inte av bestämmelsen.

Lag om skydd mot olyckor

I lagen om skydd mot olyckor regleras bland annat kommuners och enskildas ansvar att vidta åtgärder i syfte att begränsa risken för olyckor. Den gäller i fråga om enskildas ansvar i princip bara risken för brand. Kommunerna bär dock ett bredare ansvar. En

kommun ska nämligen enligt 3 kap. 1 § lag om skydd mot olyckor verka för att åstadkomma skydd mot också andra olyckor än bränder. Det innebär inte att kommunen ska bära ett ansvar som tillkommer andra. Syftet kan i stället uttryckas som att kommunen ska se till att risker för olyckor inte faller mellan stolarna utan att de hanteras genom samordning mellan berörda parter.

I förarbetena till bestämmelsen framhålls följande.

Kommunerna skall verka för en säker omgivning i kommunen och för att riskerna för olyckor och skador minskar eller undviks genom förebyggande åtgärder. Avsikten är emellertid inte att kommunen skall ta över ett ansvar som någon annan myndighet eller någon enskild har. Däremot är tanken att kommunen i större utsträckning än i dag skall ta initiativet till en samordning av olycksförebyggande och skadebegränsande verksamheter inom kommunen. Det kan gälla samverkan med aktörer med ansvar inom t.ex. trafiksäkerhetsområdet, plan- och byggsektorn, miljöförvaltningen, folkhälsoverksamheten och civilt försvar, där verksamheten bl.a. styrs av speciallagstiftning. Syftet är att uppnå en samsyn mellan de olika inblandade aktörerna beträffande vilka åtgärder för säkerheten i kommunen som skall vidtas. Denna samsyn skall sedan kunna ligga till grund för kommunens planering för förebyggande verksamhet.

Kommunen torde, som en kombination av ansvaret i plan- och bygglagen och lagen om skydd av olyckor, bära det övergripande ansvaret för att i sin verksamhet agera för att begränsa olycksrisken generellt i kommunen.

Fastighetsägarens ansvar

Av grannelagsrätten följer att den som äger en fastighet bär ansvar för att förvalta den med skälig hänsyn till omgivningen. Exakt hur långt det ansvaret sträcker sig i fråga om att vidta åtgärder för att hantera rasrisker som kan skada grannfastigheter är oklart. Klart är dock att regeln i 3 kap. 1 § jordabalken kan läggas till grund för att vid vite förelägga en fastighetsägare att vidta en åtgärd om passivitet skulle strida mot bestämmelsen. Det innebär att en domstol efter talan av en fastighetsägare kan besluta att grannen ska vidta en viss åtgärd. Om så inte sker faller vitet ut, vilket innebär att grannen blir skyldig att utge ersättning till fastighetsägaren. Vitet fyller alltså funktionen av ekonomiskt incitament för att förmå en part att agera i enlighet med bestämmelsen. Utöver vite kan också skadestånd följa av bestämmelsen om en skada väl har uppkommit till följd av att den inte har följts.

Det grannelagsrättsliga ansvaret kan utökas genom detaljplanebestämmelser. Det följer av att detaljplanen reglerar både hur den egna fastigheten och grannfastigheterna får användas och bebyggas. Det hänsynstagande till grannar som är normen i 3 kap. 1 § kommer efter planläggning att behöva bedömas utifrån den genom detaljplanen reglerade markanvändningen och tillåtna bebyggelsen. Ansvarsnormen har därmed förändrats. Fastighetsägares ansvar att vidta förebyggande åtgärder ökar därför normalt när området detaljplanläggs. Hur mycket ansvaret ökar beror till viss del av vilka planbestämmelser som används.

Det ansvar som regleras i 3 kap. 1 § jordabalken gäller grannar emellan. Det är därmed också bara grannar som med stöd av bestämmelsen kan kräva att åtgärder ska vidtas. Kommunen saknar därför – eftersom kommunen inte äger någon fastighet i området – möjlighet att påkalla ansvar från en enskild fastighetsägare med stöd av bestämmelsen.

Är området lämpligt att planlägga?

För att området ska vara lämpligt att planlägga måste det vara möjligt att tillgodose kraven i 2 kap. plan- och bygglagen. Min bedömning är att det är möjligt. Med rätt planbestämmelser kan riskerna begränsas och resultatet även i övrigt bli bättre än i dag. Frågan är därmed inte om området kan planläggas utan hur det ska planläggas för att hantera riskerna. På ett övergripande plan är den första frågan hur detaljplanen ska delas in i allmän plats respektive kvartersmark. Därefter är frågan vilka planbestämmelser som ska användas inom respektive område. Med rätt indelning och rätt planbestämmelser uppfylls kraven i 2 kap. plan- och bygglagen.

För att tillgodose kraven behöver planläggningen lägga fast ett ansvar för en person att vidta de i planen bestämda skyddsåtgärderna. Om personen inte vidtar åtgärderna på eget initiativ måste det finnas medel att förmå personen att göra det. Vidare måste detaljplanen ge den ansvarige juridiska möjligheter att vidta åtgärderna på annans mark i de fall det är där som raset kan utlösas. Den möjligheten tillhandahålls genom bildande av servitut eller inrättande av gemensamhetsanläggning.

Olika strukturer vid planläggning av området

Det finns tre huvudsakliga strukturer för att hantera riskerna. Vilken struktur som kommunen väljer påverkar dels vem som ansvarar för att hantera riskerna, dels vilken möjlighet denne har att genomföra nödvändiga åtgärder.

De tre huvudsakliga strukturerna är:

1. Riskområdena planläggs som allmän plats med kommunalt huvudmannaskap

2. Riskområdena planläggs som allmän plats med enskilt huvudmannaskap
3. Riskområdena planläggs som kvartersmark

Kommunen behöver välja mellan struktur 1 och 2 samt – om inte de allmänna platserna utökas väsentligt till att omfatta alla riskområden – också kombinera med struktur med 3.

Jag går nedan igenom förutsättningarna för respektive struktur.

Om riskområdena planläggs som allmän plats med kommunalt huvudmannaskap

Om riskområdena planläggs som allmän plats med kommunalt huvudmannaskap har kommunen rätt att lösa in dem. Kommunen får därmed äganderätten till områdena och kan vidta de åtgärder som krävs för att hantera riskerna. Vid behov kan den allmänna platsen utökas till att omfatta ett större område för att därmed omfatta vissa eller samtliga de riskområden som i dag ligger på kvartersmark. I samband med att kommunen tar över marken med äganderätt tar kommunen också över det grannesrättsliga ansvaret.

Lämplig planbestämmelse är "Skydd" inom den del av de allmänna platserna som fyller en skyddsfunktion. Den kan sedan kombineras de särskilda egenskapsbestämmelser som krävs för att närmare reglera vilka åtgärder som ska vidtas.

Kostnaden för att lösa in allmän plats och där vidta säkerhetsåtgärder kan i vissa fall föras vidare till annan genom reglerna om gatukostnadsersättning respektive exploateringsavtal. Till gatukostnaderna får dock bara föras kostnader för sådana anläggningar som *normalt* hör till allmän plats. De här aktuella anläggningarna är inte normala i den bemärkelsen och torde därför inte kunna föras vidare till fastighetsägarna. Vidare är inte anläggningarna nödvändiga för exploitören (i vart fall inte i sin helhet), varför kostnaderna för dessa (för exploitören icke nödvändiga åtgärder) inte heller kan föras vidare genom ett exploateringsavtal. Effekten blir att kommunen visserligen kan föra vidare kostnaderna för att lösa in allmänna platser till fastighetsägarna respektive exploitören medan övriga kostnader, dvs. kostnader för att vidta skyddsåtgärder, behöver finansiera med kommunala medel.

Denna lösning – allmän plats med kommunalt huvudmannaskap – är det enda planläggningsalternativ som ger en fullt ut betryggande lösning och kan utformas så att kraven i 2 kap. plan- och bygglagen uppfylls. Nackdelen är, ur ett kommunalt perspektiv, att kommunen får bära kostnaderna för att vidta åtgärder nu och framgent.

Nackdelen är vidare att kommunen bär ansvaret för eventuella skador till följd av ras från den allmänna platsen.

Om riskområdena planläggs som allmän plats med enskilt huvudmannaskap

Om riskområdena planläggs som allmän plats med ett enskilt huvudmannaskap är fastighetsägarna inom detaljplanen skyldiga att inrätta en gemensamhetsanläggning för att dels få kontroll över områdena, dels förvalta de anläggningar som ska uppföras där. När gemensamhetsanläggningen har inrättats tar delägarna över det grannelagsrättsliga ansvaret för de anläggningar som står under föreningens förvaltning. Det innebär att föreningen dels kommer ansvara för att utföra de anläggningar som krävs för att säkra området enligt anläggningsbeslutet, dels ansvara för att förvalta naturmarken i enlighet med anläggningsbeslutet. Beroende på hur anläggningsbeslutet är utformat – omfattande eller begränsat – kan ansvaret omfatta i princip hela förvaltningen av de allmänna platserna eller bara förvaltningen i vissa delar. Omfånget att den rätt som följer med anläggningsbeslutet påverka alltså i vilken grad delägarna iklär sig det grannelagsrättsliga ansvaret för riskområdena och, som en spegling av det, vilket ansvar som ligger kvar hos fastighetsägaren.

Lämplig planbestämmelse är "Skydd" eller liknande inom den del av den allmänna platsen som ska fylla en skyddsfunktion. Den kan sedan kombineras med de särskilda egenskapsbestämmelser som krävs för att närmare reglera vilka åtgärder som ska vidtas.

Om fastighetsägarna inte initierar en anläggningsförrättning kan kommunen göra det på fastighetsägarnas bekostnad. Kommunen kan också, genom att verka för att det utses en syssloman, tillse att anläggningen kommer till stånd om fastighetsägarna förhåller sig passiva och inte bygger ut anläggningen enligt beslutet.

Kommunen kan kräva att delägarna vidtar åtgärder enligt 8 kap. 16 § plan- och bygglagen i den mån åtgärderna ryms inom ramen för delägarnas förvaltning.

En svaghet med en gemensamhetsanläggning är att den, som redovisats ovan, ska avse en *anläggning*. Det är alltså inte möjligt att genom en gemensamhetsanläggning reglera ansvaret att med vissa intervaller genomföra undersökningar eller annars ansvara för riskerna inom ett område. Men om anläggningsbeslutet utformas så att delägarna får en mycket omfattande rätt att nyttja den allmänna platsen – en rätt som i princip utsläcker den upplåtta fastighetens möjlighet att nyttja marken och i fråga om delägarnas dispositionsfrihet ligger nära ren äganderätt – så kommer delägarna sannolikt att behöva vidta nödvändiga åtgärder för att inte kunna träffas av skadestånd på

grannlagsrättsliga grunder. Även om det inte går att nå fullständig säkerhet med en gemensamhetsanläggning – inget fullödigt ansvar – så går det alltså att komma en bit på vägen. En utmaning är dock att ansvarsfördelningen förblir oklar, i vart fall på marginalen.

Kostnaderna för att inrätta gemensamhetsanläggningen samt utföra och drifva anläggningar faller på de delägande fastigheterna. Kommunen kan, om kommunen vill, ge delägarna bidrag för utförande eller drift. Något hinder mot detta finns varken i anläggningslagen eller plan- och bygglagen. Så länge ett sådant bidrag ligger inom ramen för kommunallagens bestämmelser finns det således inga juridiska hinder med förfarandet.

Om delägarna inte sköter de allmänna platserna och det leder till fara för andra – exempelvis angränsande fastigheter – torde kommunen ha visst stöd för att kräva att åtgärder vidtas genom 8 kap. 16 § plan- och bygglagen som hänvisar till 8 kap. 15 § plan- och bygglagen. Ansvaret kan också – i den mån det inte bärs av delägarna – riktas mot ägaren till den upplåtta fastigheten. Oklarheten i hur ansvaret fördelas mellan dessa två är dock besvärande.

Denna lösning – allmän plats med enskilt huvudmannaskap – ger inte en fullt ut betryggande lösning. Fördelen med den är att kommunen slipper kostnaderna för att vidta åtgärder nu och framgent. Vidare slipper kommunen ansvaret för eventuella skador. Det kan inte uteslutas att länsstyrelsen skulle motsätta sig en planläggning som bygger på enskilt huvudmannaskap med hänvisning till att det inte har visats att riskerna faktiskt har hanterats.

Riskområdena planläggs som kvartersmark

Om riskområdena planläggs som kvartersmark kommer de sannolikt att ses som tomt tillhörande den fastighet de ligger inom. Ansvaret för att hantera riskerna tillkommer respektive fastighets ägare.

På samma sätt som de allmänna platserna kan utökas till att omfatta områden som i dag är kvartersmark så kan kvartersmarken utökas till att omfatta mark som i dag är allmän plats. En sådan lösning torde dock inte vara praktiskt genomförbar, varför jag inte vidare utvecklar det spåret.

Genom att tillämpa 4 kap. 12 § plan- och bygglagen kan kommunen föreskriva att skyddsåtgärder ska vidtas. Någon fullständig garanti för att de berörda fastighetsägarna verkligen vidtar dessa åtgärder finns dock inte.

Om kommunen kombinerar en bestämmelse enligt 4 kap. 12 § plan- och bygglagen med en bestämmelse enligt 4 kap. 14 § p 4 plan- och bygglagen kan incitament skapas för att fastighetsägaren på eget initiativ vidtar åtgärden. Sådant incitament uppkommer dock bara om fastighetsägaren får en utökad byggrätt som denne vill nyttja. För att använda bestämmelsen måste kommunen också visa att den nya detaljplanen medför en väsentlig ändring av markens användning. Detta innebär sammantaget att 4 kap. 14 § plan- och bygglagen sannolikt inte kan tillämpas i någon högre utsträckning för det här aktuella behovet. Även om bestämmelsen skulle kunna tillämpas saknas det sannolikt i viss grad incitament för fastighetsägaren att agera på den.

Det verktyg som återstår för kommunen är då reglerna om tomters skick i 8 kap. plan- och bygglagen. Genom dessa har kommunen vissa möjligheter att tvinga fastighetsägare att agera så att inte skada uppkommer på grannfastigheter.

Ansvar för risker på fastigheten kan flyttas från den fastighet där risken är placerad till en annan fastighet genom servitut. Det kan ske genom att en fastighet – den som bokstavligen ligger i farans riktning – ges servitutsrätt att skrota eller på annat sätt säkra en brant som är belägen på annans fastighet. Genom att fastigheten via servitutsrätten får befogenheter att vidta åtgärder torde det ansvar som följer av de grannelagsrättsliga reglerna begränsas för den fastighet där raset kan inledas och i stället belasta den fastighet som raset kan träffa och som nu har servitutet. Motsvarande effekt kan uppnås med en gemensamhetsanläggning där två eller flera fastigheter ges ett gemensamt ansvar att utföra vissa skyddsanläggningar. Lösningen med en gemensamhetsanläggning på kvartersmark har dock brister i relation till en lösning med servitut. Som har behandlats ovan kan nämligen inte en gemensamhetsanläggning avse skrotning eller andra åtgärder som inte innebär anläggningar. Vidare måste gemensamhetsanläggningen som sådan vara nödvändig – av väsentlig betydelse – för alla i anläggningen deltagande fastigheter. Det gäller visserligen också för servitut, men där torde prövningen normalt vara enklare. Den fastighet som ligger under ett block torde ha väsentlig betydelse av att kunna hantera risken. I fråga om gemensamhetsanläggningen så kan det vara svårt att hävda att en risk som rent faktiskt träffar en fastighet ska hanteras kollektivt. Det som talar för den kollektiva lösningen är att det kan underlätta åtgärderna och göra dem billigare. Det är exempelvis billigare att genomföra bultning av berg på flera platser gemensamt än att göra det på flera platser enskilt. Vidare torde de löpande besiktningarna bli billigare och effektivare om de beställs av ett kollektiv i stället för av enskilda fastighetsägare var för sig.

För att säkerställa att servitut inrättas kan planen omfatta fastighetsindelningsbestämmelser, dvs. bestämmelser som är tvingande för lantmäterimyndigheten och som innebär att servitut med största sannolikhet kommer att kunna inrättas. Om så inte sker har kommunen möjlighet att lösa in fastigheten, se 6 kap. 14 § plan- och bygglagen. Risken för att ett servitut inte kan bildas föreligger i princip bara efter det att detaljplanens genomförandetid har löpt ut. Inom genomförandetiden ska nämligen lantmäterimyndigheten inte göra en fullvärdig prövning, eftersom delar av den redan har gjorts i detaljplanen. Kommunen bör därför aktivt agera för att eventuella servitut som har lagts fast med fastighetsindelningsbestämmelser också kommer till stånd.

Även för att säkerställa att gemensamhetsanläggning inrättas kan planen innehålla en fastighetsindelningsbestämmelse. Det är dock oklart om en sådan bestämmelse kan accepteras givet förutsättningarna på platsen. En fastighetsindelningsbestämmelse måste nämligen uppfylla väsentlighetsvillkoret, dvs. det måste vara klarlagt att varje fastighet som ska ingå i gemensamhetsanläggningen har en påtaglig nytta av den aktuella anläggningen. Som jag har anført ovan så kan det ifrågasättas om det är fallet gällande gemensamhetsanläggningar för skyddsåtgärder på kvartersmark. Även fastighetsindelningsbestämmelser avseende servitut löper viss risk att inte godkännas. Det beror främst av hur man ska se på ansvaret i dag. Om ansvaret för rasrisken ligger på respektive fastighetsägare kan det anses oskäligt att genom detaljplanen flytta det till en annan fastighetsägare.

Slutsatser

Den säkraste vägen framåt är att planlägga området med kommunalt huvudmannaskap. Kommunen får då både ansvar för de allmänna platserna och kontroll över förutsättningarna för att vidta åtgärder. Kostnaderna för att lösa in de allmänna platserna kan fördelas på fastighetsägarna genom gatukostnadsuttag. En sådan lösning strider inte mot likställighetsprincipen i kommunallagen eftersom det är ett krav som ställs i plan- och bygglagen och som måste tillgodoses för att en säker detaljplan ska kunna antas. Det framgår också av lagen om skydd mot olyckor att kommunen bär ett bredare ansvar för att förebygga olyckor bland annat vid planläggning. Saknas det andra vägar för att skapa en trygg boendemiljö som uppfyller plan- och bygglagens krav kan åtgärderna inte ses om positiv särbehandling.

Den säkraste vägen i fråga om risker på det som i dag är kvartersmark vore att i valda delar utöka de allmänna platserna. Kommunen skulle därmed kunna vidta nödvändiga åtgärder där på samma sätt som i fråga om övriga allmänna platser.

Ett kommunalt huvudmannaskap för allmänna platser kan kombineras med servitut för enskilda fastigheter – genom fastighetsindelningsbestämmelser – avseende rätt att hantera risker belägna på andra fastigheter. Avgörande för om detta kan ske är om det kan uppfattas som skäligt att flytta ansvaret för dessa åtgärder från ägaren av den fastighet där risken är belägen till den fastighet där risken kan realiseras. Eftersom alla andra alternativa lösningar innehåller fler osäkerhetsaspekter torde den lösningen trots allt vara att föredra. Det kan även övervägas att hantera vissa risker inom kvartersmark som gemensamhetsanläggning.

Ett alternativ till kommunalt huvudmannaskap är att planlägga området som enskilt huvudmannaskap. Rekommendationen är i så fall att antingen tillse att delägarna förvärvar den allmänna platsen och på så vis iklär sig fastighetsägarens ansvar, alternativt att gemensamhetsanläggningen utformas så att ansvaret ändå är så pass omfattande att delägarna därigenom i princip inträder i ägares ansvar. Hur väl lösningen än utformas så kommer det dock att kvarstå oklarheter på marginalen i fråga om vem som faktiskt ansvarar för vissa risker.

Även en lösning med enskilt huvudmannaskap kan kombineras med den ovan föreslagna lösningen för kvartersmark.

Övriga frågor

En fördel med planläggning är att kommunen får verktyg att driva igenom förändringar på platsen. Utan planläggning – om nuvarande förhållanden bibehålls – är möjligheterna begränsade. Jag har förstått det som att kommunen i myndighetskontakter har mötts av krav på att åtgärder måste vidtas innan planläggning får ske, dvs. att riskerna ska ha hanterats innan kommunen beslutar att anta detaljplanen. Jag är frågande till om detta har stöd i lag. Detaljplanen ska utformas så att markanvändningen och bebyggelsen står i linje med kraven i 2 kap. plan- och bygglagen. För det krävs att en serie åtgärder vidtas. I många fall ligger verktygen för att vidta åtgärderna i själva planläggningsinstrumentet. Ett krav på att åtgärder ska vidtas redan innan detaljplanen har antagits riskerar att leda till ett moment 22. Om de oönskade effekterna redan är för handen och kommunen har inga eller ofullständiga verktyg för att komma till rätt med dem innebär ett krav enligt ovan att de olämpliga förhållandena bibehålls. Det synes vara olämpligt. Som jag uppfattar förutsättningarna på platsen så är det oklart om kommunen i dag har möjlighet att helt släcka riskerna. Däremot kan man skapa de möjligheterna genom planläggning. Att då vägra planläggning med hänvisning till befintliga förhållandens synes ligga utanför syftet med lagstiftningen.

Tomas Vesterlin
Civilingenjör och jurist