

Markanvändningsavtal vid planläggning av byaområden

Sofia Lybäck

Examensarbete för ingenjör (YH)-examen

Lantmäteriteknik

Vasa 2023

EXAMENSARBETE

Författare: Sofia Lybäck

Utbildning och ort: Lantmäteriteknik, Vasa

Handledare: Kimmo Koivisto, Christoffer Rönnlund

Titel: Markanvändningsavtal vid planläggning av byaområden

Datum: 22.3.2023 Sidantal: 41

Abstrakt

I examensarbetet undersöktes hur markanvändningssavtal vid planläggning av byaområden används i olika kommuner. Examensarbetet gjordes åt Fastighetssektorn på Vasa stad. Bakom detta finns en utmaning att göra detaljplaner på områden där det finns flera privata markägare. Syftet med examensarbetet var att undersöka hur andra kommuner uppgjort riktlinjer för planläggning av bebyggd mark och hur markanvändningsavtal används i samband med det. Alla kommuner har en egen praxis för sådana situationer, eftersom det inte finns någon tydlig lagstiftning eller anvisningar för sådana fall.

Avtalsförfarande är styrt delvis av lagar och de mest relevanta lagarna är presenterade i arbetet. Även rättsfall som tangerar ämnet presenteras. I examensarbetet valdes fyra jämförelsekommuner. Kommunernas markpolitiska styrdokument granskades och för att få mer information gjordes intervjuer med kommunernas experter på markanvändningsavtal.

Resultaten från intervjuerna redovisas kommunvis. En sammanfattning av likheter och skillnader mellan jämförelsekommunerna presenteras.

Språk: svenska

Nyckelord: markanvändningsavtal, lagstiftning, planläggning

OPINNÄYTETYÖ

Tekijä: Sofia Lybäck

Koulutus ja paikkakunta: Maanmittaustekniikka, Vaasa

Ohjaajat: Kimmo Koivisto, Christoffer Rönnlund

Nimike: Maankäyttösopimukset kyläalueiden kaavoituksessa

Päivämäärä: 22.3.2023 Sivumäärä: 41

Tiivistelmä

Tässä opinnäytetyössä tarkasteltiin, miten maankäyttösopimuksia käytetään kyläalueiden kaavoituksessa eri kunnissa. Opinnäytetyö tehtiin Vaasan kaupungin Kiinteistötoimelle. Taustalla on haaste tehdä asemakaavoja alueille, joilla on useita yksityisiä maanomistajia. Opinnäytetyön tarkoitus oli tutkia toisten kuntien linjauksia rakennetun maan kaavoituksessa ja miten maankäyttösopimuksia käytetään sen yhteydessä. Kaikilla kunnilla on omat linjauksensa tällaisissa tilanteissa, koska selkeitä lakeja ja ohjeita tällaisiin tapauksiin ei ole.

Sopimusmenettely on osittain määritelty laeissa, ja kaikista olennaiset lait on esitelty työssä. Aihetta koskevia oikeustapauksia esitetään myös. Opinnäytetyöhön valittiin neljä vertailukuntaa. Kuntien maapoliittiset ohjausasiakirjat tarkasteltiin ja lisätietojen saamiseksi kuntien maankäyttösopimusten asiantuntijoita haastateltiin.

Haastatteluista saadut tulokset esitellään kuntakohtaisesti. Vertailukuntien välisistä yhtäläisyyksistä ja eroavaisuuksista esitellään yhteenveto.

Kieli: ruotsi

Avainsanat: maankäyttösopimus, kaavoitus, lainsäädäntö

BACHELOR'S THESIS

Author: Sofia Lybäck

Degree Programme: Land surveying, Vaasa

Supervisors: Kimmo Koivisto, Christoffer Rönnlund

Title: Land Use Agreements in the Planning of Village Areas

Date: 22.3.2023 Number of pages: 41

Abstract

This thesis examines how land use agreements are used in the planning of village areas in different municipalities. The degree work was done for the Real Estate Sector at the City of Vaasa. Behind this is the challenge of making detailed plans in areas where there are several private landowners. The purpose of the thesis was to investigate how other municipalities have drawn up guidelines for planning built-up land and how land use agreements are used in connection with it. All municipalities have their own practice for such situations, as there is no clear legislation or instructions for such cases.

Contractual procedure is partly governed by laws, and the most relevant laws are presented in the work. Legal cases that touch on the subject are also presented. Four municipalities were chosen for comparison in the thesis. The municipalities' land policy documents were reviewed and, to obtain more information, interviews were conducted with the municipalities' experts on land use agreements.

The results from the interviews are reported by municipality. A summary of similarities and differences between the comparison municipalities is presented.

Language: Swedish

Key words: land use agreement, legislation, planning

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte	1
2	Markpolitiska verksamhetsprinciper	2
2.1	Markförvärv	2
2.2	Markanvändning och -planering	3
2.3	Avtalsrättsliga principer	3
3	Vad är markanvändningsavtal	4
3.1	Innehållet i ett markanvändningsavtal	5
3.2	Markägarens skyldigheter	6
3.3	Utvecklingskostnadsersättning	6
3.4	Kostnaderna för samhällsbyggandet	7
3.5	Markanvändningsavtal vid utarbetandet av den första detaljplanen	7
3.6	Avtal om inledande av planläggning	8
4	Lagstiftning kring markanvändningsavtal	9
4.1	Markanvändnings- och bygglag	9
4.2	Förvaltningslag	10
4.3	Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet	11
4.4	Kommunallag	11
4.5	Rättsfall	12
4.5.1	Rättsfall från Förvaltningsdomstolen	12
4.5.2	Rättsfall från Högsta Förvaltningsdomstolen	13
5	Case Sundom	15
5.1	Bakgrundsorsaker	15
5.2	Analys av området	15
6	Vasa stads markpolitik	22
7	Jämförelsekommuner	24
7.1	Björneborgs markpolitik	24
7.2	Uleåborgs markpolitik	25
7.3	Helsingfors markpolitik	26
7.4	Borgås markpolitik	27
8	Intervju	29
9	Resultat från intervjuerna	30
9.1	Kommun 1	30
9.2	Kommun 2	31
9.3	Kommun 3	32

9.4	Kommun 4.....	33
9.5	Sammanfattning av intervjuerna	35
10	Diskussion	38
11	Källförteckning.....	40

1 Inledning

I detta examensarbete presenteras markanvändningsavtal, användningen av dem i samband med detaljplanering och lagstiftningen bakom markanvändningsavtal. I speciell fokus ligger användningen av markanvändningsavtal i samband med detaljplanering av bebyggda byaområden, där det finns flera olika markägare. För att få olika synvinklar och sätt för avtalsförfarandet jämförs några olika kommuners riktlinjer och praxis för markanvändningsavtal.

Examensarbetet skrivs åt Vasa stad. I Vasa finns flera byaområden som är i behov av detaljplanering. Markanvändningsavtal är i högsta grad aktuella i planeringsskedet, men man har inga riktlinjer för markanvändningsavtal i sådana här fall. Man vill bekanta sig med andra kommuners sätt att göra markanvändningsavtal.

De flesta kommuner planerar i regel endast mark som tillhör kommunen. Det händer sig ändå, att planeringsbehov uppstår i områden där både kommunen och privata markägare äger mark. I sådana fall kan markanvändningsavtal bli aktuella. Privata markägare är enligt lagen skyldiga att delta i vissa kostnader då deras mark detaljplaneras. Det beror på att markägarna kan få en stor ekonomisk nytta i och med detaljplanen. Därför behöver kommunen ingå markanvändningsavtal med markägarna för att ha en överenskommelse gällande kostnadsfördelningen.

I examensarbetet fokuseras teoridelen på grunderna i lagstiftningen omkring markanvändningsavtal och innehållet i ett markanvändningsavtal. Vasa stads markpolitik och avtalsförfarande vid planläggning av privat mark presenteras. I examensarbetet presenteras fyra kommuner och deras praxis gällande markanvändningsavtal enligt det som står i kommunernas markpolitiska program eller riktlinjer. För att komplettera det gjordes intervjuer med sakkunniga från varje kommun.

1.1 Syfte

Syftet med examensarbetet är att undersöka hur andra kommuner uppgjort riktlinjer för planläggning i byaområden och hur markanvändningsavtal används i samband med det. Skillnader i praxis mellan centrum och landsbygd är av intresse.

Centrala frågor är kostnadsfördelningen mellan kommunen och markägarna, och vad markanvändningssättningen består av. Jämförelsekommunernas erfarenheter och metoder för att göra upp en första detaljplan i bebyggda byaområden undersöks. I examensarbetet undersöks också hur jämförelsekommunerna har beskrivit sin användning av markanvändningsavtal i sina markpolitiska program eller dylika dokument.

2 Markpolitiska verksamhetsprinciper

Till kommunens uppgifter hör att sköta områdesplaneringen och markpolitiken på sitt område. Till markpolitiken hör mål och åtgärder som anknyter till markförvärv och plangenomförande. Genom planläggning och markpolitik kan kommunen påverka sin ekonomi. Det bör finnas ett samspel mellan markpolitiken, planläggningen och styrningen av spridd bebyggelse för att målen för markanvändningen som kommunen beslutit ska uppnås. (Kommunförbundet, 2009)

2.1 Markförvärv

Det finns flera fördelar med att kommunen förvärvar mark. Samhällsutvecklingen kan styras i önskad riktning på kommunägd mark. Genom planläggning av sin mark kan kommunen styra utbudet av tomter och prisnivån på dem. De kan även styra företagandet på samma sätt. Det går snabbare för kommunen att planlägga marken de äger. Samtidigt kan de under planläggningsprocessen styra tidtabellen för planen och se till att det görs på ett ekonomiskt sätt. (Kommunförbundet, 2009)

Principerna som kommunen följer vid markförvärv står ofta skrivet i kommunens markpolitiska program. Frivilliga metoder är ändå det som bör användas i första hand. Inlösen av mark används också. Kommunerna kan behandla markägare mer jämlikt om den planerade marken är kommunens än privata markägares. (Kommunförbundet, 2009)

Kommunen har en förköpsrätt enligt lag. Det innebär i praktiken att kommunen har rätt att lösa in en fastighet som blivit såld i kommunen. Kommunen binder sig då till samma avtal som den första köparen gjorde med försäljaren. Totala arealen på marken måste dock överstiga 5000 m². (Förköpslag 608/1977, 1977)

2.2 Markanvändning och -planering

Markanvändningen och -planeringen styrs av lagstiftning. Markanvändnings- och bygglagen ligger som grund för all planering. Riksomfattande mål för områdesanvändningen är mer rekommendationer på en allmän plan, och landskapsplanen är en översiktlig plan i hur utvecklingen ska styras. Generalplanering och detaljplanering utgör de mer detaljerade planeringsnivåerna under landskapsplanen. (Miljöministeriet)

Riksomfattande målen för områdesplaneringen innehåller allmänna mål och målens betydelse för hela samhället. Syftet med målen är att säkerställa att de viktigaste landsomfattande frågorna beaktas i de andra planläggningsnivåerna. Målen styr inte innehållet i planerna och fungerar inte heller som rättslig grund för planläggning. (Statsrådet, 2017)

En kommun styr markanvändningen med hjälp av strategier och program, såsom markpolitiska program. Kommunen planerar markanvändningen genom generalplaner och detaljplaner. Utöver det har kommunen en byggnadsordning. (Miljöministeriet)

Genom planläggning och markpolitiska åtgärder kan kommunen konkret bestämma över markanvändningen. Huvudmålet med kommunens markanvändning är att det ska finnas ett utbud av tomter enligt efterfrågan. Man strävar efter att servicen i samhället ska vara fungerande och kostnadseffektiv. (Kommunförbundet, 2009)

En enhetlig och fungerande samhällsstruktur är målet, enligt Utvecklingsprogrammet för bostadsutvecklingen. Bostadspolitiska åtgärder är väldigt långsiktiga många gånger. Därför behöver kommunen vara i god tid med att planera marken på sitt område. Det skall finnas tillräckliga tomtreserver, på rätt plats, för att motsvara efterfrågan. Det bidrar till att arbetsmarknaden och företagen är fungerande. (Statsrådet, Statsrådets redogörelse - Utvecklingsprogram för bostadspolitiken 2021-2028, 2021)

2.3 Avtalsrättsliga principer

Avtalsrättsliga principer har bildats från rättspraxis och -litteratur, och det finns endast en liten del som är skriftligt. Allmänna principer i avtalsförfarande är det som kommunerna använder sig av i sin verksamhet. Det kan finnas skäl att fundera över om avtalsvillkoren i markanvändningsavtalen är skäligen och passande. Kommunen är både avtalspart och den

som utövar offentlig makt i planläggningen av områden. Därför kan avtalsparterna anses vara ojämlika, och följer inte samma ordning som privat avtalsingående. I markanvändnings- och bygglagens 12 kap. , där markanvändningsavtalen är behandlade, föreskrivs det inte om krav på rimlighet i fråga om innehållet i avtalen. (Häkkänen, 2020)

3 Vad är markanvändningsavtal

En kommun kan ingå markanvändningsavtal med en markägare i sådana fall där det inte är ändamålsenligt för staden att skaffa marken som skall planeras. Genom att ingå ett avtal kan staden försäkra sig om att området följer stadens mål och att markägarna som får nytta av planen deltar i kostnaderna för samhällsbyggandet. (Vasa stads markpolitiska program, 2019)

Ett markanvändningsavtal görs då kommunen inleder detaljplanering på mark som är privatägd. Markägaren är skyldig till att delta i kostnaderna som detaljplanen medför, förutsatt att markägaren har betydlig nytta av detaljplanen. Markanvändningsavtal kan skrivas först efter att ett utkast för planen har blivit offentligt framlagt. I programmet för deltagande och bedömning skall det framgå om man har avsikter att ingå markanvändningsavtal. I ett markanvändningsavtal kan man inte avtala bindande om innehållet i planen. (Markanvändnings- och bygglag 132/1999, 1999)

Ett markanvändningsavtal kan vara allt från ett par sidor långt dokument, där man i huvudsak avtalar om betalningen av markanvändningskostnader, till ett tiotals sidor långt avtal där man bestämmer förutom markanvändningskostnader också bland annat tidtabellen för projektet, planering av byggnader och metoderna för ägande, förvaltning och finansiering. Det kan även ingå villkor gällande bland annat byggande av gator och andra allmänna områden, placering av kablar och anläggningar och räntor. (Häkkänen, 2020)

Ett markanvändningsavtal är i princip ett förvaltningsavtal, enligt Förvaltningslagens 3 §. Det finns inga bestämmelser om vad som avtalet ska innehålla, men principerna styrs av

flera olika lagar och det har bildats riktlinjer genom bland annat rättspraxis. (Häkkänen, 2020)

3.1 Innehållet i ett markanvändningsavtal

Syftet med ett markanvändningsavtal är att avtala om kostnaderna med markägaren. Parternas skyldigheter och rättigheter kan också bestämmas i ett markanvändningsavtal (Markanvändnings- och bygglag 132/1999, 12 a kap.). Förutom markägarens ersättningsskyldighet och grunderna till den, kan avtalet också innehålla överenskommelse om bland annat tidsplanen för planläggningen och krav på bostäderna som skall byggas på området. Om det finns planerat nya skolor, daghem eller andra samhällsnyttiga tjänster på planområdet, kan man avtala om att markägaren bidrar till kostnaderna för att bygga dem. (Kommunförbundet)

Ett markanvändningsavtal innehåller oftast följande saker:

- Avtalsparter
- Avtalsobjekt
- Bakgrunden till avtalet och planläggningssituationen på avtalsområdet
- Syftet med avtalet
- Förfarande med eventuell förorenad mark
- Byggandet av kommunaltekniken, allmänna områden och gatuområden
- Ersättning enligt markanvändningsavtal och betalningen av den
- Överförande av avtal och vidareöverlåtelse av avtalsobjekt
- Säkerheter
- Avtalsvite
- Avtalets ikraftträdande, bindande verkan och hävande
- Markanvändningsavtalets upphörande
- Avgörande av meningsskiljaktigheter

3.2 Markägarens skyldigheter

Markägare som har mark inom området för detaljplanen är enligt lag skyldig att delta i kostnaderna för samhällsbyggandet. Man strävar till att göra upp ett avtal där man kommer överens om kostnaderna. Markägarna skall behandlas lika gällande kostnaderna för samhällsbyggandet. (Markanvändnings- och bygglag, 1999/132, 91 a §) Om en markägare behandlas annorlunda än de andra markägarna, ska det vara på grund av att arbetet på dennes mark kostar mer än på de andra markägarnas, eller av någon annan särskild orsak. Markanvändningsavtal kan ingås även om markägaren inte har någon avsevärd nytta av detaljplanen och inte behöver delta i kostnaderna för samhällsbyggandet. (Kommunförbundet)

I programmet för deltagande och bedömning skall det framgå att man har som avsikt att skriva ett markanvändningsavtal. Om avsikten att ingå markanvändningsavtal kommer fram först efter att programmet för deltagande och bedömning blivit klar, skall man se till att informationen når alla intressenter. (Markanvändnings- och bygglag, 1999/132, 91 b §)

Vid avtalsförhandlingar ska båda parternas intressen beaktas och de respektive kostnaderna och fördelarna övervägas. Om man inte får till stånd ett avtal trots förhandlingar, skall kommunen kunna motivera det. Man bör även ta i beaktande partens bakgrund gällande erfarenhet inom markägande och byggande, så att denne får tillräckligt med information. (Kommunförbundet)

3.3 Utvecklingskostnadsersättning

“Har ingen överenskommelse nåtts med markägaren om dennes deltagande i kostnaderna för samhällsbyggande, kan kommunen hos markägaren ta ut en sådan andel av de uppskattade kostnaderna för samhällsbyggandet som betjänar bebyggandet av ett planområde vilken har avpassats enligt den värdestegring på en tomt enligt detaljplanen som har uppstått på grund av byggrätt, utökad byggrätt eller ändrade användningsmöjligheter som i detaljplanen har anvisats för tomten” (Markanvändnings- och bygglag, 1999/132, 91 c § 1 mom.)

En markägare vars mark i detaljplanen har anvisats byggrätt för bostadsbyggande under 500 m² behöver inte betala utvecklingskostnadsersättning. Andra markägare, som anses få

avsevärd nytta med detaljplanen, kan kommunen debitera utvecklingskostnadsersättning. Kommunen kan även höja gränsen på ett specifikt planområde eller i hela kommunen. (Markanvändnings- och bygglag, 1999/132, 91 c § 4 mom.)

Utvecklingskostnadsersättning kan alltså användas i sådana fall, där man inte lyckas komma till avtal med en markägare som får stor nytta av detaljplanen. Förfarandet används ändå väldigt sällan, man försöker undvika att hamna i en situationen där man är tvungen att ta beslut om utvecklingskostnadsersättningar. Det är en långdragen process, och därför vill kommunerna inte gärna påbörja den.

3.4 Kostnaderna för samhällsbyggandet

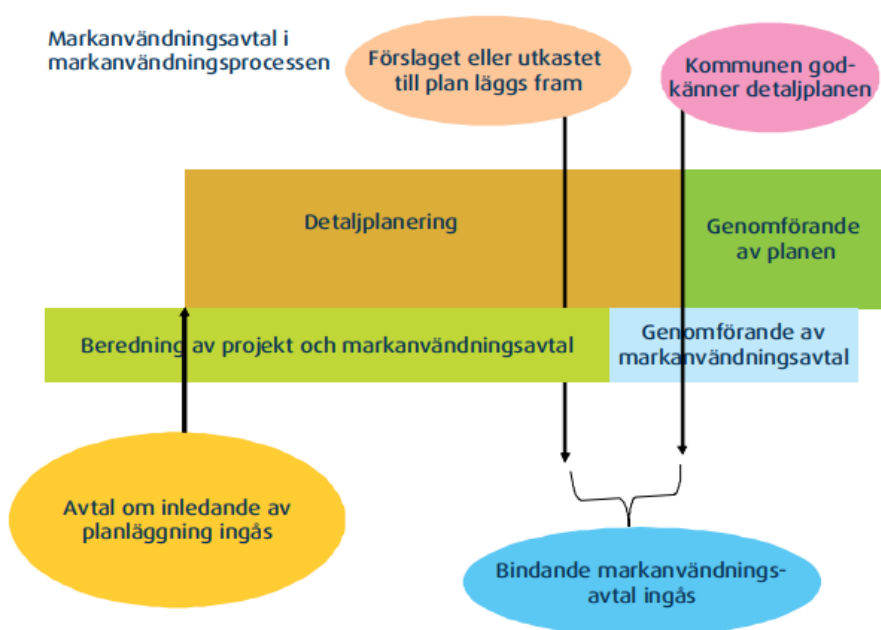
Det som avses med kostnader för samhällsbyggande innebär anskaffnings-, planerings- och byggnadskostnader för gator, parker och andra allmänna områden som betjänar planområdet. Dessa områden behöver inte nödvändigtvis ligga i planområdet. Kostnaderna för markarbete, bullerbekämpning och planläggningskostnader för kommunen kan också ingå. Kommunen skall se till att kostnaderna hålls på rimlig nivå. Inom 10 år från att beslut på utvecklingskostnadsersättningen skall kommunen ha utfört åtgärderna som ersättningen skall täcka. (Markanvändnings- och bygglag, 1999/132, 91 d §)

3.5 Markanvändningsavtal vid utarbetandet av den första detaljplanen

Genomförandet av detaljplanen på områden som planläggs för första gången orsakar stora kostnader för kommunen, om genomförandet kräver stora investeringar i tjänster och kommunaltekniska stomnät. De ersättningar som kommunerna får genom markanvändningsavtal utgör i allmänhet 40–60 % av den värdestegring som planläggningen ger upphov till. Ersättningarna betalas i allmänhet i pengar eller genom överlåtelse av markområden till kommunen. Ersättningar enligt markanvändningsavtal räcker i allmänhet inte för att täcka alla kostnader som till följd av plangenomförandet orsakas kommunen för byggandet av kommunalteknik och närservice. Ersättningarna täcker kostnaderna endast i små områden där kommunala tjänster redan finns och där det finns ett färdigt kommunaltekniskt stomnät med tillräcklig kapacitet. (Kommunförbundet, 2009)

3.6 Avtal om inledande av planläggning

Ett markanvändningsavtal kan inte ingås med bindande verkan förrän ett planutkast eller planförslag varit framlagt. Däremot kan man ingå avtal om inledande av planläggning och kostnader som ansluter sig till det (Markanvändnings- och bygglag, 1999/132, 91 b § 2 mom). I ett sådant avtal beskrivs målen för planläggningen för båda parterna, men det binder inte parterna till att förverkliga målen. Avtalet görs innan planlägningsprocessen eller under inledandet av den. (Kommunförbundet)



1 Tidpunkterna för när avtalen ingås under planlägningsprocessen. (Kommunförbundet, 2009)

Användningen av avtal om inledning av planläggning är kommunvis olika. Det är inget avtal man i regel gör inför detaljplanering. Däremot kan avtalsinnehållet förekomma i andra typer av avtal. (Häkkänen, 2020)

4 Lagstiftning kring markanvändningsavtal

Det finns många lagar som styr avtalsförfarandet i Finland. Lagarna ger mest riktlinjer för användningen men också för innehållet i ett avtal. Kommunerna är idag skyldiga att vara genomskinliga med sin verksamhet, eftersom de är offentliga myndigheter. Lagen förutsätter också jämlik behandling av alla. Beroende på avtalstyp är olika lagar relevanta. När det gäller allmän avtalsförfarande är förvaltningslagen och kommunallagen viktiga, även offentlighetslagen är relevant då man talar om avtal med myndigheter. De viktigaste och mest relevanta lagparagraferna och kapitlen nämns för varje lag.

Justitieministeriet har en övervakande roll över rättssäkerheten i Finland. Domstolarna och straffrättsliga myndigheter svarar under justitieministeriet. Det är domstolarna som ser till att rättssäkerheten förverkligas i praktiken. (Justitieministeriet)

4.1 Markanvändnings- och bygglag

Syftet med markanvändnings- och bygglagen är att kontrollera områdesanvändningen och byggandet och genom det möjliggöra en bra livsmiljö och på alla sätt främja en hållbar utveckling. (Markanvändnings- och bygglag 132/1999, 1999)

Markanvändnings- och bygglagen håller som bäst på att få en uppdatering. Det kan dock ta flera år innan den nya lagen godkänns. Enligt miljöministeriet (personlig kommunikation 13.2.2023) är det inte möjligt att förutse om det kommer några ändringar gällande markanvändningsavtal i och med lagändringen. Det är sannolikt att eventuella förändringar blir godkända först om flera år.

Kommunen ska enligt 20 § *"sköta områdesplaneringen, styrningen av och tillsynen över byggandet samt utövandet av markpolitik på sitt område"*. Detta betyder att en kommun är skyldig att se till att det finns tomter att bygga på i kommunen. Kommunen är också skyldig att se till att byggandet har en struktur. (Markanvändnings- och bygglag 132/1999, 1999)

Enligt 51 § ska kommunen utarbeta en detaljplan när det finns behov av det. Kommunen ska ta i beaktande bostadsproduktion och främjande av konkurrens inom näringslivet. Uppföljningen av att en detaljplan är aktuell är också enligt 69 § kommunens uppgift. (Markanvändnings- och bygglag 132/1999, 1999)

Markägarens ansvar för att delta i kostnaderna vid planläggningen finns i 12 a kap 91 a §. I 91 § står kanske det viktigaste som man behöver komma ihåg när det gäller markanvändningsavtal, nämligen att man inte kan avtala bindande om innehållet i en plan i ett markanvändningsavtal. Under en planläggningsprocess kan det hända saker som omkullkastar planen, och om man då har avtalat om innehållet kan det vara svårt om inte omöjligt att förverkliga det överenskomna. Utvecklingsersättningskostnaderna behandlas även i samma kapitel. (Markanvändnings- och bygglag 132/1999, 1999)

Enligt 109 § *"Ingås ett avtal om genomförande av en generalplan eller en detaljplan och om ersättning, binder detta fastighetens senare ägare."* Detta betyder att om förra ägaren till marken som planläggs ingått ett avtal gällande det, gäller avtalet också den nya ägaren vid överlåtelse av marken. (Markanvändnings- och bygglag 132/1999, 1999)

4.2 Förvaltningslag

Syftet med förvaltningslagen är att garantera rättsskydd i förvaltningsärenden. Lagen föreskriver också att servicen hos myndigheterna ska vara av god kvalitet. (Förvaltningslag 434/2003, 2003)

Lagen berör förfarandet med förvaltningsavtal, vilket ett markanvändningsavtal är, och i 3 § står det att man bör handla i enlighet med god förvaltning när man ingår avtal. I Förvaltningslagen anges det mest grundläggande i avtalsförfarande, dvs att avtalsparternas rättigheter ska tryggas och de ska kunna påverka innehållet i avtalet som de ingår. Detta gäller alla avtal som myndigheterna ingår och berör utövning av offentlig makt. (Förvaltningslag 434/2003, 2003)

I förvaltningslagens 2 kap. finns skrivet om grunderna för en god förvaltning. En myndighet ska behandla alla jämlikt och utöva sin makt inom lagens ramar. En myndighet ska alltid handla opartiskt. Detta betyder att till exempel i fråga om då man bestämmer ersättningsskyldigheter för markägare vid detaljplanering, får myndigheten inte ta någon enstaka markägars parti och erbjuda förmånligare avtal. Man bör behandla alla jämlikt, och se till att alla markägare som får betydlig nytta av planen blir ersättningsskyldiga. (Förvaltningslag 434/2003, 2003)

4.3 Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet

Syfte med offentlighetslagen är att reglera hur myndigheternas handlingar offentliggörs och hur man behandlar sekretessen kring dem. Offentlighetslagen reglerar också förfarandet vid utlämnandet av uppgifter. (Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet 621/1999, 1999)

En myndighetshandling är enligt 5 § en handling som ägs av en myndighet och som har upprättats av myndigheten i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter. (Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet 621/1999, 1999)

Enligt offentlighetslagens 9 § har alla rätt att ta del av en offentlig myndighetshandling. Det betyder att avtal som kommunen gör med markägare är offentliga, och alla har rätt att ta del av dem. Det gör att man kan säkerställa rättvisa behandlingen av markägare och andra avtalsparter. Det kan dock finnas undantag där man bestämt om en handlingssekretess. Sekretessbelagda ärenden behandlas i lagens 24 §. (Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet 621/1999, 1999)

En myndighetshandling blir offentlig enligt 7 § när myndigheten fått den. Om någon är en part i ett ärende har denne rätt att ta del av handlingen, även om den inte är offentlig. Som part räknas den sökande, den som besvär sig mot ärendet eller den som på något annat sätt berörs av ärendet, enligt 11 §. (Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet 621/1999, 1999)

4.4 Kommunallag

Lagens syfte är främja kommunala verksamheten, ekonomiska hållbarheten och att möjliggöra kommuninvånarnas självstyre och deras möjlighet att delta och påverka. I lagen finns det skrivet bland annat om kommunens ansvar i 8 §, kommuninvånarnas rätt till inflytande i 5 kap. och förvaltning i 12 kap. Kommunallagen styr i allmänhet hela kommunens verksamhet, vilket betyder att då kommunen är part i en förhandling, styr även kommunallagen avtalsförfarandet vid sidan av förvaltningslagen och offentlighetslagen. (Kommunallag 410/2015, 2015)

4.5 Rättsfall

Det finns flera rättsfall som handlar om besvär mot planeringsbehovsbeslut i Vasa. Dessa har avgjorts i Vasa förvaltningsdomstol eller i Högsta förvaltningsdomstolen. Ändringssökande har varit både privatpersoner och Västra Finlands miljöcentral. I fallen som refereras har domen blivit att upphäva planeringsbehovsbeslutet med motivering om bland annat att området borde först detaljplaneras. Det finns även rättsfall där markanvändningsavtal varit framme, och där man funderat över hur markpolitiska programmen styr över avtalsförfarandet.

Rättsfallen presenteras eftersom den första ger en inblick i problematiken i markanvändningen då planeringsbehovsbeslut används som grund för bygglov. Den andra för att påvisa hur kommunen kan utöva sin makt, men också hur innehållet i styrdokument såsom markpolitiska program inte är bindande enligt lag, och kommunen kan avvika från bestämda principer om det anses vara skäligt. I båda är också jämlikhetsfrågan framme, och man kan se att kommunens jämlika behandling av markägare blir utmanande vid fallen.

4.5.1 Rättsfall från Förvaltningsdomstolen

Ärendet gällde ett besvär över ett planeringsbehovsavgörande. Stadsstyrelsens planeringssektion hade godkänt en ansökan om att få bygga egnahemshus och garage. Ifrågavarande byggplats hade vägförbindelse och tillgång till kommunal vattenledning och avlopp. Byggplatsen låg i området som i en delgeneralplan utan rättsverkningar hade anvisats som område för småhus AP. Utarbetandet av en ny delgeneralplan för området hade påbörjats, och i planutkastet var området fortfarande anvisat som småhusområde. Ansökan om avgörande som gäller planeringsbehov hade godkänts av stadsstyrelsen med motiveringen att byggandet kompletterar befintlig bebyggelse, och att byggandet är i enlighet med det nya delgeneralplaneutkastet och att byggandet inte förorsakade olägenheter med tanke på planläggning. (Vasa Förvaltningsdomstol 09/0062/2, 2009)

Västra Finlands miljöcentral hade yrkat att planeringssektionens beslut skulle upphävas. Deras motivering var att byggprojektet var för avvikande till storlek jämfört med befintlig bebyggelse i omgivningen. Byggprojektet skulle också enligt miljöcentralen riskera områdets landskapsmässiga och kulturmässiga värden. Även några grannar hade motsatt sig bygget. I stomfastighetsutredningen framgick det att det redan hade bildats flera

byggplatser från stomfastigheten. På området hade tidigare beviljats flera undantagslov och fattats planeringsbehovsbeslut, vilket betyder att det fanns ett byggnadstryck i området. (Vasa Förvaltningsdomstol 09/0062/2, 2009)

Stadsstyrelsens planeringssektion hade godkänt ansökan med motiveringen att byggandet inte skulle ge upphov till olägenheter för planläggningen. De hade också konstaterat att byggprojektet skulle utgöra en komplettering av det befintliga byggnadsbeståndet i området. Byggandet skulle också vara i enlighet med gällande planen och nya planutkastet. (Vasa Förvaltningsdomstol 09/0062/2, 2009)

Förvaltningsdomstolens beslut blev att upphäva planeringssektionens beslut och därmed avslå ansökan om byggande av egnahemshus och garage. (Vasa Förvaltningsdomstol 09/0062/2, 2009)

4.5.2 Rättsfall från Högsta Förvaltningsdomstolen

Rättsfallet handlar om ett markanvändningsavtal mellan kommunen och markägare. Avtalet, som undertecknades av avtalsparterna år 2017, blev godkänt i stadsstyrelsen år 2018. Avtalet handlade om en markanvändningsersättning för tomterna som i och med detaljplanen fick ökad byggrätt. I avtalet hade markanvändningsersättningen bestämts till 230 €/v-m². Enhetspriset var den samma som i kvarteret bredvid det område som markanvändningsavtalet gjordes för. Priset för grannkvarteret hade blivit fastslaget år 2013. (Högsta förvaltningsdomstolen 2021:24)

En kommunmedlem besvärade sig till förvaltningsdomstol och yrkade på att stadsstyrelsens beslut om att godkänna avtalet skulle upphävas. Kommunmedlemmen motiverade sig med att stadsstyrelsens godkännande av markanvändningsavtalet stred mot det markpolitiska programmet och att avtalet var ofördelaktigt för staden. Enligt det markpolitiska programmet från 2014 var priset för ett dylikt område 250 €/v-m². (Högsta förvaltningsdomstolen 2021:24)

Förvaltningsdomstolen upphävde på kommunmedlemmens besvär stadsstyrelsens beslut, eftersom den ansåg att markanvändningsavtalsersättningen var uppenbart för låg. Man hade i prissättningen av ersättningen understigit det kalkylmässiga priset i markpolitiska programmet. Staden hade enligt förvaltningsdomstolen överskridit sina befogenheter när

den hade fattat beslutet om markanvändningsavtalsersättningen. (Högsta förvaltningsdomstolen 2021:24)

Högsta förvaltningsdomstolen tolkade att i markanvändnings- och bygglagen är det inte bestämt om hur markpolitiska program godkänns eller innehållet i dem, och programmen har ansetts vara mer av anvisningar och rekommendationer. (Högsta förvaltningsdomstolen 2021:24)

Markpolitiska programmet ansågs vara en av utgångspunkterna för bedömningen av om stadsstyrelsen hade gjort ett lagstridigt beslut. I markpolitiska programmet stod det att markanvändningsersättningen skulle bestämmas också utgående från omständigheterna vid planområdet, och till tid och plats. Det var också möjligt att avvika från det eftersträlvande priset i enstaka fall. Staden hänvisade till en liknande affär i området och priset i markpolitiska programmet motsvarade inte gängse priset på området då avtalet ingicks. (Högsta förvaltningsdomstolen 2021:24)

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att avvikelser från enhetspriset för byggrätten inte var så stora, att stadsstyrelsen skulle ha uppskattat priset på fel grunder. Det fanns inte någon utredning om att stadsstyrelsen skulle ha använt för lågt enhetspris för byggrätten, med tanke på planprojektets plats och tidpunkten. Stadsstyrelsen ansågs ha använt sin prövrätt i rätt syfte. (Högsta förvaltningsdomstolen 2021:24)

Det lyftes inte heller fram att stadsstyrelsen skulle ha godkänt avsevärt högre enhetspriser för byggrätt i liknande fall. Därför ansågs stadsstyrelsen ha behandlat markägarna lika och godkännandet av markanvändningsavtalet var enligt lag. (Högsta förvaltningsdomstolen 2021:24)

Högsta förvaltningsdomstolen upphävde förvaltningsdomstolens beslut och avslog kommunmedlemmens besvär. Stadsstyrelsens beslut om att godkänna markanvändningsavtalet blev i kraft. (Högsta förvaltningsdomstolen 2021:24)

5 Case Sundom

Case Sundom beskriver bakgrundsorsaken till att det uppkommit byaområden utan detaljplan, samt motiveringar till varför det borde detaljplaneras. Sundom är ett byaområde utanför centrum av Vasa, där det uppkommit tät bebyggelse. Eftersom det finns mycket privatägd mark, kan en eventuell detaljplanering förutsätta att markägarna deltar i kostnaderna. Då blir markanvändningsavtal aktuella. Med ett stort antal markägare blir det ändå en utmaning att komma till avtal. Det pågår en utredning om hur man ska gå vidare med byaområden i Vasa. Sundom är inte det enda tätbebyggda området i Vasa utan detaljplan.

5.1 Bakgrundsorsaker

Orsaken till att man behöver göra detaljplaner i Sundom är att vissa områden via rättsfall konstaterats vara för tätt bebyggt sedan tidigare och att ytterligare byggande behöver baseras på en detaljplan. Kommuner har skyldighet att planera bostadsområden, senast då det uppstår byggnadstryck. Kommunen har en skyldighet att tillgodose försörjningen av vägar och annan kommunalteknik, service, tillgången till grönområden och rekreation. Idag kan man bygga utanför detaljplanerade områden med planeringsbehovsbeslut. Tidigare hette det undantagslov, som kanske beskriver bättre vad det handlar om. (Vasa stad, personlig kommunikation 9.2)

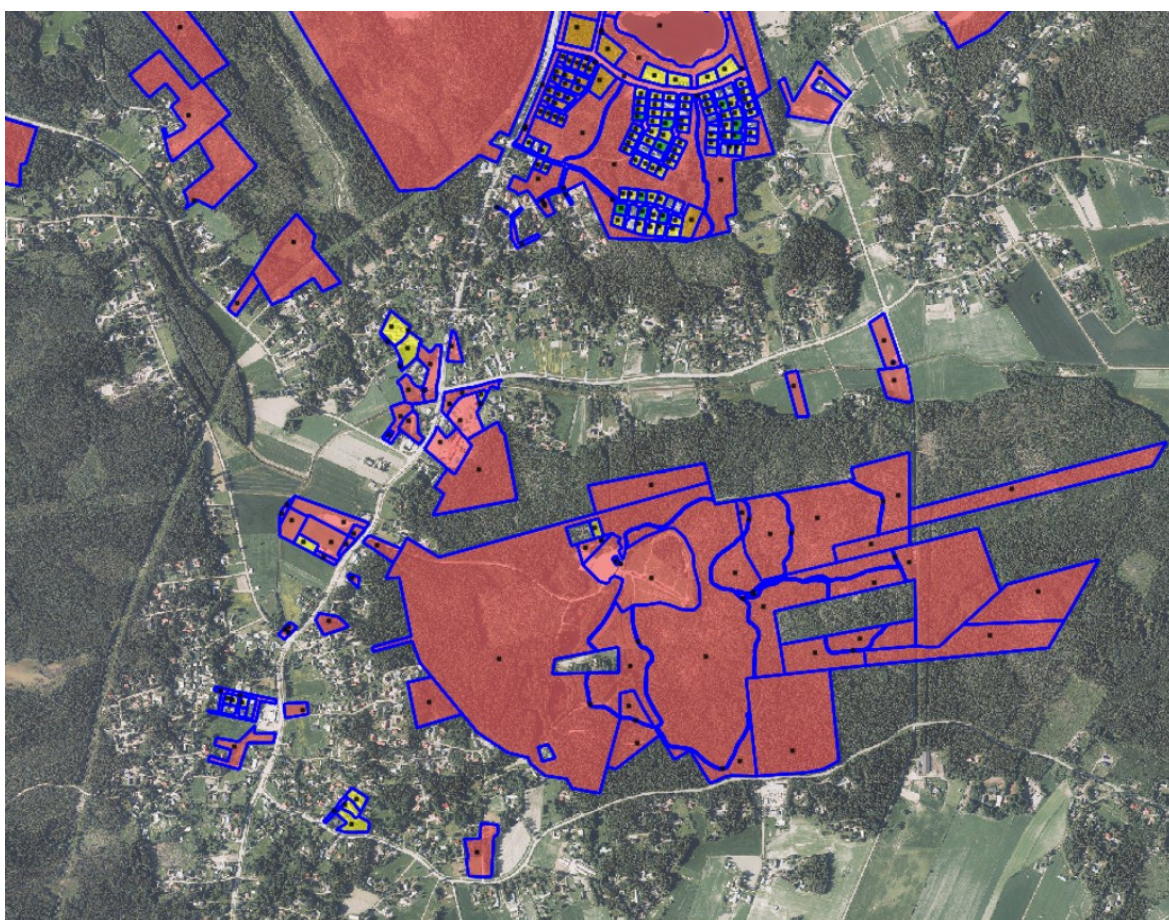
Sundom och Gerby-Västervik anslöts till Vasa i kommunsammanslagningen 1973. Stora delar av Gerby är detaljplanerat idag. I Sundom ser situationen annorlunda ut. Man har börjat flera planläggningsprocesser där, men första godkända detaljplanen för ett bostadsområde kom först under 2010-talet på Björsberget. Hösten 2022 fick skolområdet i Sundom en detaljplan. Att man inte har haft detaljplaner har resulterat i att man har beviljat många planeringsbehovsbeslut i Sundom. Det i sin tur har lett till att bebyggelsen har blivit väldigt tät. Sundoms invånarantal har nästan fördubblats sedan 1970-talet. (Vasa stad, personlig kommunikation 9.2)

5.2 Analys av området

Enligt Finlands miljöcentral SYKE:s rutdatasystem, som är gjord på basen av ett rutnät på 250m x 250m, är områden med 0,02 områdeseffektivitet gles småhusbebyggelse (harva

pientaloasutus). (SYKE) Då man gjort samma analys i Sundom, har man fått områdeseffektivitet som visar allt från 0,04 till 0,08. Detta påvisar också att Sundom är väldigt tätt bebyggt, och att det överstiger kriterierna för glest område, och därmed borde detaljplaneras. (Vasa stad, personlig kommunikation 9.2)

Sundom är ett väldigt populärt område att bo på, och det finns ett stort byggnadstryck på det här området. Det kommer många förfrågningar på områden, och markägarna vill sälja marken. Det har varit svårt för staden att köpa mark där, eftersom privatmarknaden varit så levande. Råmarkspriserna har också pressats upp, vilket försvårat stadens uppköp av mark. (Vasa stad, personlig kommunikation 9.2)



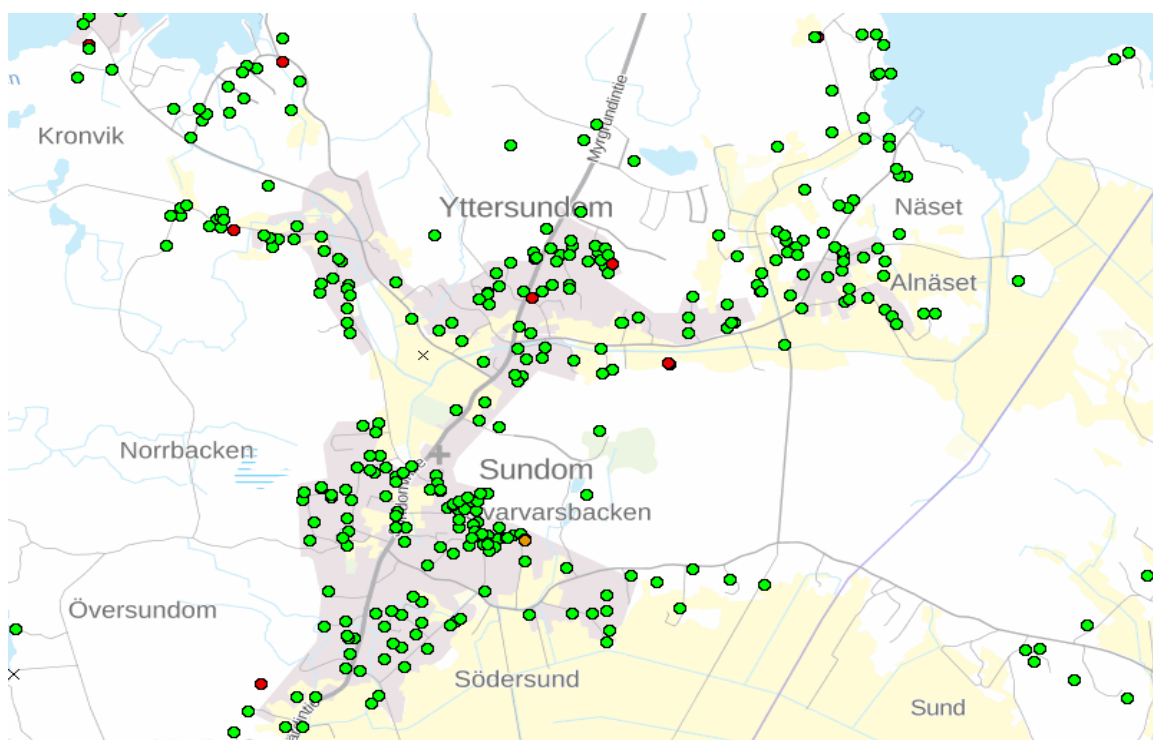
1 Karta över Vasa stads markägor i centrala Sundom. Röd färg betyder att området är i stadens ägo, gul färg betyder att området är arrenderat och grön färg att tomten är ledig. (Vasa stad, hämtat 15.2.2023)

Det finns områden i Sundom där det finns rättsfall, planeringsbehovsbesluten har blivit överklagade och behandlade i rätten. Rätten har konstaterat att vissa områden är för tätt

bebyggt och behöver planeras. Det finns ett beslut från Vasa stad, där de framkommer att endast ersättande byggande är tillåtet på de här områdena. Med andra ord är det inte möjligt att på dessa områden bevilja byggätter för nya byggplatser. I sambandet med beslutet gjorde man en zonindelning i Sundom. Man gjorde en analys av avstånd till skolor och kollektivtrafik, samt över områden som var i behov av planering och där man behöver begränsa byggandet tills man får en detaljplan. (Vasa stad, personlig kommunikation 9.2)

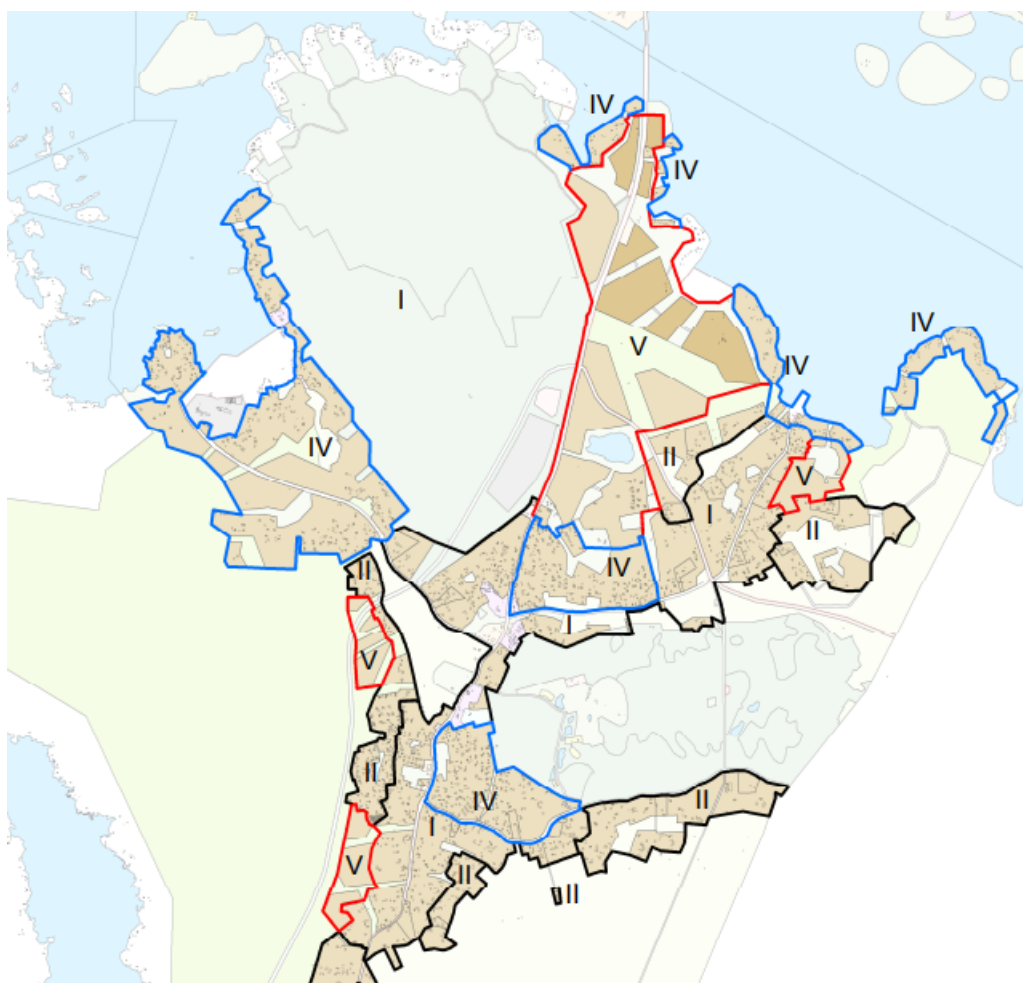
Vasa stad har statistik över hur många egnahemshus som blivit färdigställda på planområden och utanför planområden. Av de egnahemshus som blev färdigställda år 2022 är 26 % utanför detaljplanerade områden. Det bevisar att det finns tryck utanför planområden. Målsättningen är att få ner procenten. (Vasa stad, personlig kommunikation 9.2)

I Markanvändnings- och bygglagens 44 § står det att man kan bevilja bygglov med stöd av en generalplan med rättsverkningar, om det uttryckligen står så i generalplanen. Det gäller dock inte områden där behovet av att styra markanvändningen förutsätter en detaljplan. (Vasa stad, personlig kommunikation 9.2)



2 Kartan visar med grönt de planeringsbehovsbeslut som blivit godkända och med rött de som blivit nekade under åren 2000-2020. (Källa: liiteri.fi, Karttataso: Kunnan suunnittelutarveratkaisut, hämtat 15.12.2022)

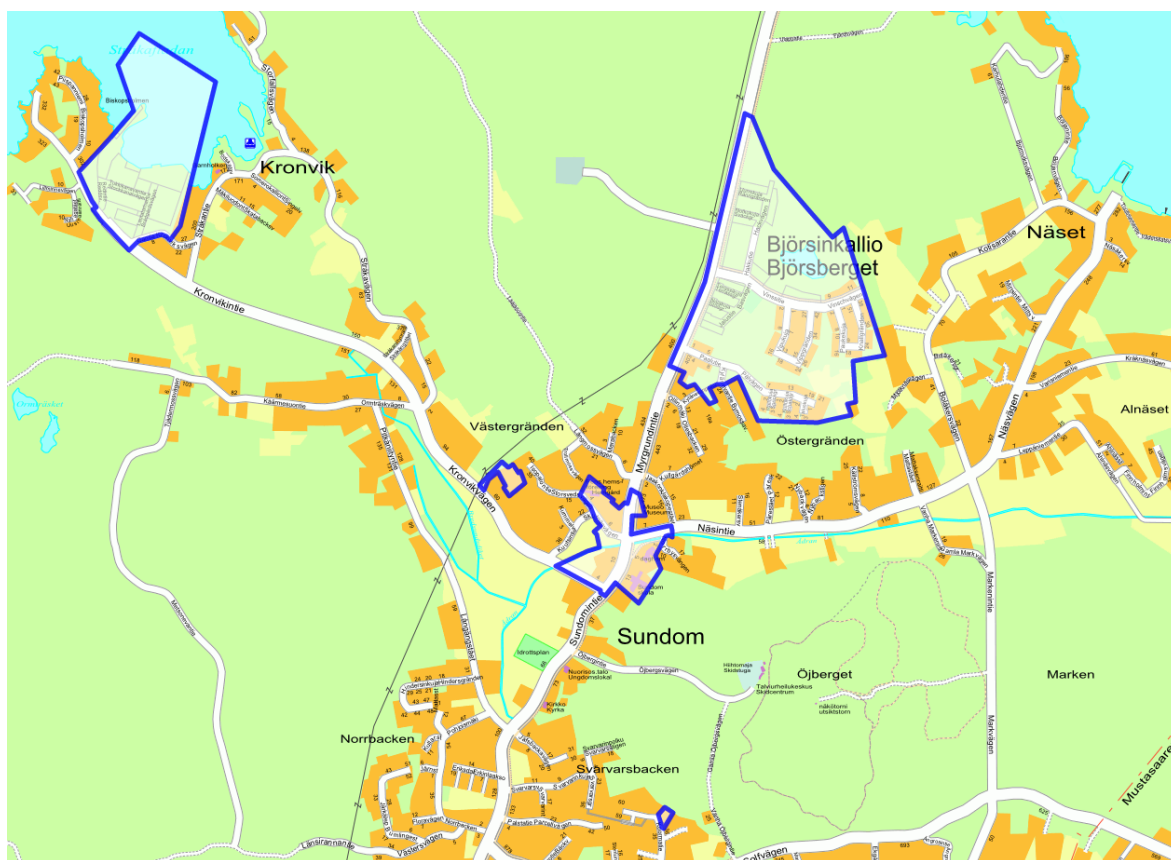
Eftersom rättsfall bör beaktas vid nya beslutsberedningar har Vasa stad uppgjort zonindelningar och dimensioneringar för icke detaljplanerade AP-områden som ingår i Vasa generalplan 2030. Beslutet om zonindelningar och dimensioneringar är godkända av planeringssektionen 19.4.2016 33§. I praktiken betyder beslutet att nya byggplatser via planeringsbehovsbeslut inte kan beviljas för de områden som ingår i zon IV och V. I fjärde zonen ingår de områden som konstaterats för tätt bebyggda via rättsfall. Liknande områden finns på andra håll i Vasa, bland annat i Gerby. (Vasa stad, personlig kommunikation 9.2)



3 Zonindelning i delar av Sundom. (Källa: Vasa stad, 2016)

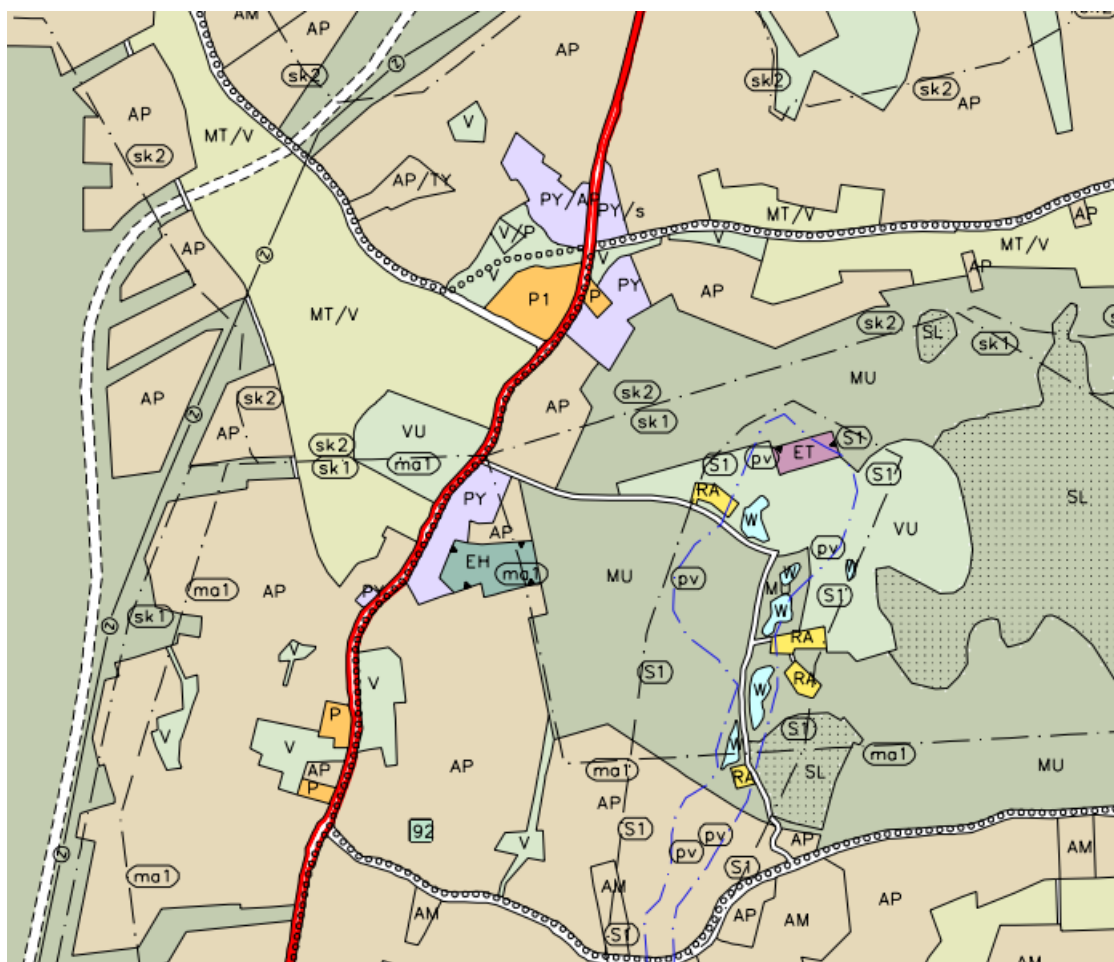
Indelningen av områdena i olika dimensioneringszoner är baserade på följande faktorer:

- I zonen I första zonen understiger avståndet till en skola med årskurserna 1-6 underskrider tre kilometer (fågelvägen) och avståndet från området till en rutt med regelbunden kollektivtrafik underskrider 250 meter.
- II zonen I andra zonen förverkligas endast en av de faktorer som gäller för första zonen.
- III zonen I tredje zonen förverkligas inte någon av faktorerna som gäller för första zonen.
- IV I fjärde zonen är ersättande byggande och utbyggnad av befintliga byggnader tillåtna enligt prövning.
- V zonen Femte zonen reserveras enbart som område som ska detaljplanläggas och där är inte byggande i anslutning till boende eller fritidsboende tillåtet.



4 Planläggningssituationen i Sundom centrum, detaljplaner finns på områden som är markerade med blå färgavgränsning. (Vaasan karttapalvelu: Voimassa olevat asemakaavat. hämtat 15.2.2023)

I nuläget finns det förutom några detaljplaner också en generalplan för Sundom. Den ingår i Vasa Generalplan 2030. I generalplanen kan man se att det finns flera områden som är anvisade för bebyggelse. De ljusbruna AP-områdena är avsedda för boende enligt generalplanen. Det finns stora områden i Sundom som ska bevaras för jord- och skogsbruk och för rekreation. Generalplanen är i sin karaktär en översikt över områdesanvändningen och en plan på hur strukturen ska se ut. Enligt Vasa Generalplan 2030 är detaljplaneringen det som ger den slutgiltiga utformningen av området. Det betyder att detaljplaner ska utarbetas för att man ska kunna ge bygglov. Det finns också en typ av generalplaner som kan fungera som grund för bygglov, men Vasa Generalplan 2030 är inte en sådan.



4 Utdrag från Vasa generalplan 2030, Sundom centrumområde. (Vaasan karttapalvelu: Yleiskaava, hämtat 23.1.2023)

Några av de vanligaste planbeteckningarna från Vasa Generalplan 2030

AP	BOSTADSOMRÅDE DOMINERAT AV SMÅHUS Området reserveras i huvudsak för småhus. I området får också placeras service- och arbetsplatsverksamhet som inte förorsakar miljöolägenheter.
AM	OMRÅDE FÖR LANTBRUKSLÄGENHETERS DRIFTSCENTRUM Området reserveras i huvudsak för lantbrukslägenheters driftcentrum.
P	OMRÅDE FÖR SERVICE, HANDEL OCH FÖRVALTNING Området reserveras i huvudsak för offentlig och privat service, såsom för detaljhandel och annan service, kontor och arbetsplatser.
P1	OMRÅDE FÖR SERVICE, HANDEL OCH FÖRVALTNING Området reserveras i huvudsak för offentlig och privat service, såsom för detaljhandel och annan service, kontor och arbetsplatser. I området får högst 30 % av våningsytan reserveras för bostäder.
PY	OMRÅDE FÖR OFFENTLIG SERVICE OCH FÖRVALTNING Området reserveras i huvudsak för kommunal, statlig och annan offentlig samfundsverksamhet. I området får även placeras arbetsplatser och bostäder i ringa utsträckning.
V	OMRÅDE FÖR REKREATION Området reserveras för allmän rekreations- och friluftsanvändning. På området är byggande som betjänar rekreation och friluftsliv tillåtet. Området är i första hand ett grönområde som bibehålls naturenlig eller som ska anläggas som sådant. Bygg- och skötselåtgärderna fastställs i en grönområdesplan som avses i 46 § i MBF. Planerna ska i tillämpliga delar basera sig på friluftsområdesplanerna, vilka uppgjorts i samband med generalplanen.
VU	OMRÅDE FÖR IDROTTS- OCH REKREATIONSANLÄGGNINGAR Området reserveras för idrottscentra och specialidrottsplatser. På området är byggande som betjänar idrotts- och rekreationsverksamhet tillåtet.
SL	NATURSKYDD SOMRÅDE Området är skyddat eller reserveras skydd med stöd av naturvårdslagen. På det skyddsreserverade området får inte vidtas åtgärder som kan äventyra områdets skyddsvärden. Bestämmelsen är i kraft tills området bildats till naturskyddsområde enligt naturvårdslagen. För användningen behövliga skidspår, motions- eller naturstigar och rastplatser, förutsätter, är tillåtet att anlägga.
M	JORD- OCH SKOGSBRUKSDOMINERAT OMRÅDE Området har huvudsakligen reserverats för idkandet av jord- och skogsbruk. På området får uppföras byggnader och konstruktioner avsedda för jord- och skogsbruk. Området är huvudsakligen skog.
MT	JORDBRUKSOMRÅDE Området är avsett för jordbruk. På området får uppföras byggnader och konstruktioner avsedda för jord- och skogsbruk. Området är huvudsakligen åkerområde eller traditionellt ängsområde.
MU	JORD- OCH SKOGSBRUKSDOMINERAT OMRÅDE MED SÄRSKILT BEHOV ATT STYRA FRILUFTSLIVET Området är reserverat för idkandet av jord- och skogsbruk och friluftsliv. På området får uppföras byggnader och konstruktioner avsedda för jord- och skogsbruk samt friluftsliv. Området utgör en del av eller kompletterar regionens rekreations- och fritidsnätverk, varför skogen i området ska behandlas på det sätt som områdets särskilda karaktär förutsätter (skogslagen 6 §).



NATIONELLT VÄRDEFULLT LANDSKAPSOMRÅDE

Området bör användas så att dess landskapsmässiga värden på nationell tryggas. Områdets arkitektoniskt eller kulturhistoriskt värdefulla byggnadsbestånd bör bevaras. När området bebyggs eller på annat sätt ändras bör man vinnlägga sig om att områdets särskilda värden bevaras.



NATIONELLT VÄRDEFULLT KULTURMILJÖOMRÅDE

Byggnadsarvet värnas genom att området hålls i ändamålsenlig användning. Områdets arkitektoniskt eller kulturhistoriskt värdefulla byggnadsbestånd bör bevaras. När området bebyggs eller på annat sätt ändras bör man vinnlägga sig om att områdets särskilda värden bevaras. På området ska ansökas om tillstånd för miljöåtgärder och rivningslov för byggnad enligt 128 och 127 § i markanvändnings- och bygglagen.

(Vasa Generalplan 2030)

6 Vasa stads markpolitik

Staden försöker i första hand förvärva marken som ska detaljplaneras. Markanvändningsavtal används när det är frågan om en detaljplaneändring eller i fall där det inte är ändamålsenligt för staden att förvärva marken som skall detaljplaneras. Avtal kan ingås på byaområden, i centrumområden och på villaområden. Med villaområden menas områden för fritidsbostäder. Det skall ändå finnas särskilda skäl att ingå ett markanvändningsavtal, till exempel betydande miljörisker eller att området till stor del redan är bebyggt. Genom markanvändningsavtalen vill man dela på ansvaret och kostnaderna som genomförandet av detaljplanen medför. (Vasa stads markpolitiska program, 2019)

Markägare som får nytta av detaljplanen ska ingå markanvändningsavtal med staden där de förbinder sig att delta i kostnaderna. Målet är att ersättningarna som markägarna betalar minst ska täcka kostnaderna som genomförandet av planen orsakar. Markanvändningsavtal används också vid planändringar, där det inte är ändamålsenligt för staden att köpa marken. (Vasa stads markpolitiska program, 2019)

Avtal om inledande av planläggning ingås ifall markägaren är initiativtagare. Avtalet görs innan markanvändningsavtalet. I avtal om inledande av planläggning kommer man överens om bland annat ersättningar av kostnader som utarbetandet av planen orsakar, målen för

markanvändningen samt om det kommande markanvändningsavtalet. (Vasa stads markpolitiska program, 2019)

Allmänna avtalsprinciper

- Avtalen som ingås mellan markägare och kommun är privaträttsliga
- Markanvändning ersättningen som man avtalar om används till att bygga kommunalteknik på planområdet eller områden som ansluter sig till det
- Ett planutkast eller planförslag ska ha varit offentligt framlagt innan man börjar förhandla fram ett markanvändningsavtal

(Vasa stads markpolitiska program, 2019)

Om markägaren är initiativtagare till planläggningen ingås alltid markanvändningsavtal. Då staden är initiativtagare till planläggningen ingår man avtal endast om detaljplanen medför avsevärd nytta för markägaren. Avsevärd nytta anses vara en värdeökning på över 50 000 € eller mer än 500 m² byggrätt i planen. (Vasa stads markpolitiska program, 2019)

När man fastställer ersättningar är det kostnaderna för samhällsbyggandet och värdestegringen på marken som är avgörande. För att behandla markägarna jämlikt har man bestämt att ersättningen är 50 % av den värdeökning som planen medför. Vid projekt med kompletteringsbyggande använder man 35 % av värdeökningen som ersättning. Oberoende hur mycket värdeökningen är, ska ersättningen täcka kostnaderna som byggandet av infra för att förverkliga planen orsakar. (Vasa stads markpolitiska program, 2019)

Avtalsersättningar kan betalas som penningersättning eller marköverlåtelse. I markanvändningsavtalet bestämmer man vilken metod som används. Att en betydande del av ersättningen är i form av tomtmark är grunden för detaljplaneringen och markanvändningsavtalet. Om ersättningen överstiger 100 000 € ska den ersättningsskyldige ge en säkerhet åt staden. Man kan även använda sig av säkerheter vid mindre avtalsersättningar. (Vasa stads markpolitiska program, 2019)

7 Jämförelsekommuner

Via kommunförbundet blev tre kommuner utvalda för jämförelse. Dessa kommuner hade erfarenhet av markanvändningsavtal vid planläggning av befintligt bebyggda områden eller arbetade med att utveckla riktlinjer. De tre kommunerna var Björneborg, Uleåborg och Helsingfors. Björneborg är till folkmängd ungefär lika stor som Vasa, så det lämpade sig bra som jämförelsekommun. Uleåborg och Helsingfors är mycket större än Vasa till folkmängden, men de har utvecklad markpolitik och mycket erfarenhet av markanvändningsavtal, så de kunde tänkas vara bra jämförelseobjekt. För att få fler synvinklar i ämnet, blev ännu Borgå vald som jämförelsekommun.

7.1 Björneborgs markpolitik

I regel skaffar sig staden den mark som ska planläggas innan planlägningsprocessen börjar. I de centrala tillväxtområdena i staden ingår man inte markanvändningsavtal för råmark eller använder utvecklingskostnadsersättningsförfarande utan särskilda skäl. Ett särskilt skäl kan vara till exempel genomförande av översvämningsskydd, att området är huvudsakligen bebyggt och markägorna är i liten skala eller att det finns betydande miljörisker på området. (Maapoliittinen ohjelma VIII, 2023)

Markanvändningsavtal används främst vid detaljplaneändringar, där områdets användningsändamål eller byggrätt ändras, och det inte är ändamålsenligt för staden att skaffa marken. Avtal om inledande av detaljplanering görs vid behov. I dessa avtal kommer staden och markägaren överens om ersättningar för kostnader som planläggningen medför, parternas målsättning för markanvändningen och utarbetandet av det kommande markanvändningsavtalet. (Maapoliittinen ohjelma VIII, 2023)

I markanvändningsavtalet avtalar man om markägarens deltagande i kostnader som samhällsbyggandet på det detaljplanerade området medför. Markägare, som får betydligt nytta av planen, ska delta i dessa kostnader. Om den privata markägaren är initiativtagare till planen och staden hamnar på andra kostnader utöver planläggningskostnaderna, görs alltid ett markanvändningsavtal. (Maapoliittinen ohjelma VIII, 2023)

Markanvändningsavtalsersättningarna baseras på avtalsobjektets värdeökning och kostnaderna för samhällsbyggandet. Markanvändningsersättningen är i regel 50 % av den

värdestegring som planen medför. Ersättningarna bör alltid täcka minst de kostnader som genomförandet av planen orsakar för staden. (Maapoliittinen ohjelma VIII, 2023)

Vid bestämningen av värdeökningen tar man i beaktande faktorer som kan minska på ökningen. Dessa kan vara till exempel skyddade områden, byggnader och olika specialsituationer med tomtens och byggrättens användning. Man kan även beakta eventuella rivningskostnader. (Maapoliittinen ohjelma VIII, 2023)

Markanvändningsersättningen kan betalas i penningersättning eller marköverlåtelse. Betalningen ska ske inom tre månader från att detaljplanen vunnit laga kraft. Man kan även förhandla om längre betalningstid vid omfattande planläggningsprojekt. Vid ersättningar som överstiger 100 000 € ska en garanti sättas. Staden har rätt att uppbära utvecklingskostnadsersättning ifall man inte kommer till avtal med markägaren. (Maapoliittinen ohjelma VIII, 2023)

Man försöker styra byggandet till detaljplanerade områden. Planeringsbehovsbeslut orsakar en splittring av fastighetsstrukturen och ökningen på prisnivån av råmark. För att kunna behandla markägare jämlikt och för en smidig planläggningsprocess, behövs en minskning på planeringsbehovsbeslut. (Maapoliittinen ohjelma VIII, 2023)

7.2 Uleåborgs markpolitik

I Uleåborg har man två huvudsakliga målsättningar med markanvändningsavtal. Målen är effektivitet i stadsstrukturen och ekonomisk lönsamhet. Man vill försäkra integrationen genom planändringar och kompletteringsbyggande. (Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset, 2014)

Man använder markanvändningsavtal som stöd för markpolitiken och den kontrollerade tillväxten, där markanskaffningen är grunden, och till att öka förutsägbarheten i stadens verksamhet och försäkra genomförandet av områden. Genom markanvändningsavtal vill man försäkra stadsstrukturens integration och bevara livskraften. Ekonomiskt ger avtalen en försäkras om att man genom dem kan uppbära kostnader som samhällsbyggandet medför. Markanvändningsavtalen stöder också målen för stadens energieffektiva byggande och byggnadsbestånd. Markanvändningsavtal används även i områden med

detaljplaneändring, för att skapa förutsättningar för projekt och investeringar och för att dela på risker. (Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset, 2014)

På Uleåborgs nya tillväxtområden gör man inte upp markanvändningsavtal på råmark, man använder inte heller utvecklingskostnadsersättningar. Markanvändningsavtal kan göras för områden inom stadsstrukturen där det är ändamålsenligt och där det främjar en bra samhällsstruktur i följande situationer:

- En tidigare ikraftvarande plan
- I området finns värdefulla byggnader eller miljörisker
- I byacentrum som i generalplanen är anvisade för detaljplanering och i förtätning av bebyggelsen i byaområden
- Särskilda områden för fritids- och företagsbyggande
- Gamla villaområden

(Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset, 2014)

Markanvändningsavtal görs inte i samband med uppgörandet av första detaljplanen i utvecklingsområden, som är utvisade i generalplanen. Med avtalen försäkrar man sig om att projektet inte medför några kostnader för staden. Kostnaderna för genomförandet av detaljplanerade områden riktas till kostnader för markägare som får nytta av detaljplanen. Alla markägare som får nytta av planen bör ingå markanvändningsavtal. (Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset, 2014)

7.3 Helsingfors markpolitik

Staden fastställer tröskelvärden för ersättning vid värdeökning. Ersättningarna baserar sig på de kostnader som genomförandet av detaljplanen medför. Ersättningen binds till värdeökningen som markägaren från genom planen till prisnivån vid tidpunkten för förhandlingen. (Maapoliittiset linjaukset 2, 2021)

Då man utarbetar en första detaljplan på ett område där det tidigare inte funnits en detaljplan, uppbär staden 50% av den värdeökning som markägaren får genom planen, som överstiger 700 000 euro. Markanvändningsersättning uppbärs i första hand för områden som är viktiga för utvecklingen av staden. Markägaren skall även överlåta alla allmänna områden, som anvisas i detaljplanen, åt staden utan ersättning. Arean på dessa områden

får ändå inte överstiga arean på nya byggrätten som ifrågavarande markägare får till följd av detaljplanen. (Maapoliittiset linjaukset 2, 2021)

Vid en detaljplaneändring uppbär staden 35% av den värdeökning som markägaren får av den del som överstiger 700 000 euro. I planändring av tomter som huvudsakligen är menade för boende räknas värdeökningen för den del som överstiger 1 000 000 euro. (Maapoliittiset linjaukset 2, 2021)

Värdeökningen som detaljplanen medför bestäms objektsvis och värdestegringsberäkningen baseras på marknadsvärdet vid förhandlingarnas tidpunkt. Allmänna områden, som inte har ett verkligt marknadspris, prissätts enligt samma principer som råmark. (Maapoliittiset linjaukset 2, 2021)

Värdestegringen, som ligger till grund för markägarens markanvändningsersättning, bestäms genom att subtrahera det gamla värdet på fastigheten från det nya värdet. Om det är fråga om en första detaljplan baserar sig nuvärdet på marknadsvärdet på den tillåtna användningen av fastighetshelheten. (Maapoliittiset linjaukset 2, 2021)

Markägaren står för kostnader för samhällstekniken på områden hen själv äger. Kostnader för sanering av förorenad mark tas vanligtvis inte i beaktande vid värdering av värdeökningen. (Maapoliittiset linjaukset 2, 2021)

Markanvändningsersättningen betalas inom överenskommen tid från att detaljplanen blivit godkänt. Staden accepterar mark eller pengar som ersättning. (Maapoliittiset linjaukset 2, 2021)

7.4 Borgås markpolitik

Borgå stad planerar främst mark som staden äger. Markområdena har i huvudsak förvärvats genom frivilliga köp eller donationer. Även stadens förköpsrätt har utnyttjats. Meningen med markförvärvet är att staden ska äga områden som användas för samhällsbyggande. (Borgå stads markpolitiska riktlinjer 2012, 2012)

Staden har strategiska mål för att säkerställa utvecklingen. På grund av läget i närheten av Helsingfors förväntar man sig en befolkningsutveckling på upp till 1,5% per år. Satsningar på markförvärv, planering av markanvändning och marknadsföring görs. Staden blir mer

och mer en del av huvudstadsområdet. Man arbetar tillsammans med andra städer i metropolområdet. Man vill planlägga glesbygden med tydliga byacentrum. (Borgå stads markpolitiska riktlinjer 2012, 2012)

Att staden äger marken de planlägger är en betydande faktor i utvecklingen av staden. Planlägningsprocessen är betydligt enklare och snabbare då. Man kan täcka kostnaderna för kommunal teknik med försäljning av tomter. Man har en bra reserv med råmark som ger möjligheter till olika markanvändningslösningar. Tidpunkten för när områdena tas i bruk kan styras av staden, likaså ett tillräckligt tomtutbud. Tomtpriserna kan hållas på en skälig nivå. (Borgå stads markpolitiska riktlinjer 2012, 2012)

Markanvändningsavtal har använts i undantagsfall, där Borgå har planerat privatägd mark. Staden bär upp ersättningar för utarbetande av planen och för kostnader för samhällsbyggande. Ersättningarna kan betalas i pengar eller markområden. Markägaren ska i tidigt skede i planlägningsprocessen meddelas om ett möjligt markanvändningsavtal. Man behandlar alla markägare som berörs av planprojektet jämlikt. (Borgå stads markpolitiska riktlinjer 2012, 2012)

Markanvändningsavtal kan ingås då man gör en detaljplanändring eller vid en ny detaljplan. Vid en detaljplanändring bör markägare delta i kostnaderna genom att betala ersättningar för samhällsbyggnadskostnader som planen medför samt att binda sig till att bygga enligt planen. (Borgå stads markpolitiska riktlinjer 2012, 2012)

Staden har villkor som man följer när ett markanvändningsavtal ingås frivilligt:

- Markägarna står för planlägningskostnader och eventuella kartläggningskostnader, av särskilda skäl kan staden stå för dessa kostnader
- Allmänna områden och gator överläts till staden utan ersättning, man skriver föravtal i samband med markanvändningsavtalet
- Vid en ny detaljplan justeras avtalsersättningen enligt kostnader som samhällsbyggandet orsakar och värdeökningen som markägaren får genom planen
- Vid planändringar räknas ersättningen från förutom värdeökningen också från kostnader som staden har av jämförbara projekt
- Markanvändningsavtalsersättningen är högst 60% av värdeökningen som markägaren får genom planen

- Om markägaren får över 1000 m² v-y, ska man i avtala om tidsplanen för byggande
- Man kan ingå avtal om planläggningsstarten, om planen kommer att ha betydande konsekvenser. Man avtalar då om målen för planen, kostnadsfördelningen och tidsplanen.

(Borgå stads markpolitiska riktlinjer 2012, 2012)

8 Intervju

Jämförelsekommunerna har i sina markpolitiska program i stora drag beskrivit sina markpolitiska mål och strategier, samt redovisat kort i vilka situationer som markanvändningsavtal används. Den mest detaljerade informationen har Helsingfors i sina riktlinjer. Borgå har också ett tydligt och detaljerat dokument som beskriver hur kommunen utövar markpolitik och användningen av markanvändningsavtal. Beroende på vilket område det är frågan om, kan avtalen och avtalsvillkoren se annorlunda ut. I detta arbete, där det specifikt undersöktes praxis med markanvändningsavtal vid planläggning av byaområden, behövdes intervjuer för att få mer specifik information gällande användningen och innehållet i markanvändningsavtalen.

Intervjufrågor:

1. Finns det skillnader i riktlinjer med markanvändningsavtal mellan centrum och landsbygd/byaområden?
 - a. Vad baserar sig markanvändningsersättningen på? Är markanvändningsersättning baserad på värdeökning jämfört med markanvändningsersättning baserad på kostnader för förverkligande av planen mera avgörande på landsbygd/byaområden?
 - b. Finns det specialelement som man tillämpar på byaområden
2. Görs avtal om inledande av detaljplanering alltid innan markanvändningsavtalet? (Eller: I vilka fall/omständigheter görs avtal om inledande av detaljplanering?)

- a. finns det fall där man redan i avtal om inledande av planläggning har fastslagit principerna för kommande kostnader?
3. Finns det fall där staden/kommunen har accepterat "fripassagerare", dvs sådana som inte vill betala/vara med men som behöver vara med för att få planen framåt?
 - a. Har man gjort kompromisser med någon markägare bara för att få planen framåt? (dvs har någon markägare fördelaktigare avtalsvillkor?)
 - b. Finns det exempel på fall där man varit flexiblare med avtalsvillkoren på grund av till exempel markägarens livssituation, hög ålder eller jämförbar orsak?

9 Resultat från intervjuerna

Intervjuerna gjordes med representanter från alla jämförelsekommuner. Dessa personer är sakkunniga inom ämnet och jobbar med markanvändning och markpolitik. I de flesta kommuner har man liknande riktlinjer och vissa saker är lagstadgade också. Resultaten presenteras kommunvis och sammanfattas kort till sist. Kommunerna är här anonymiserade och kommer i slumpmässig ordningsföljd.

9.1 Kommun 1

I Kommun 1 finns det skillnader i hur stor andel av värdeökningen som man uppbär av markägaren. I områden som är längre utanför centrum, där det inte till exempel finns befintlig infra, blir kostnaderna för kommunen mycket högre. Därför använder man 50% av värdeökningen som ersättning. Man använder sig också av ett pristak och om värdeökningen inte kommer upp till pristaket, blir markägarna inte skyldiga till ersättningar. I centrumområden där det redan finns kommunal teknik uppbär man 35% av värdeökningen. I kommunen görs markanvändningsavtal oftast för planändringsområden, mer sällan på nya detaljplaneområden.

Markanvändningsersättningen är alltid baserat på värdeökningen på marken. Det har konstaterats vara det bästa sättet. Motiveringen här är att det kan ta många år innan

planen godkänns, och det är omöjligt att uppskatta vad kommunaltekniken skulle kosta om till exempel fem år. Dessutom skulle det vara väldigt arbetsamt att dela räkningarna mellan varje markägare.

Avtal om inledande av planläggning görs inte i kommunen. Detta för att i början av planprocessen går det inte att säga något om markanvändningsersättningens storlek. Man kan heller inte avtala om innehållet i planen. Det som man kan göra är att redovisa för principerna man har i kommunen. Man kan diskutera helheten och skriva ner det man diskuterat, men man ingår inga officiella avtal.

Fripassagerare accepteras inte. Det som man däremot kan fundera på är att inte göra avtal och begära ersättningar av markägaren om ersättningarna skulle vara väldigt små. Att göra markanvändningsavtal är tidskrävande och vid gränsfall kan det vara onödigt att lägga tid på att få till stånd ett avtal. Men det är viktigt att alla markägare i samma situation behandlas lika. Kommunen har väldigt hög tröskel för att göra avvikelser från sina linjedragningar.

9.2 Kommun 2

Kommun 2 anser att man i byaområden är tvungen att uppskatta områdets värde från fall till fall. Man är tvungen att ta ställning till vad som är befintliga gårdar och vad befintliga byggrätten är. Det finns inga entydiga riktlinjer för markanvändningsavtal för något område. Man gör upp egna riktlinjer för varje område.

Om det kommer betydande värdeökning i och med planen, ersätter markägaren hälften av värdeökningen genom att överlåta markområden eller i pengar. Som utgångspunkt har man använt 500 v-m^2 , som är gränsen för avsevärd nytta. Planen måste alltså medföra avsevärd nytta för markägaren, innan staden uppbär markanvändningsersättning. Det betyder i praktiken att markägaren får, om hen har bostadsbyggnad på området, utöver egna bostadstomten två tomter till och den tredje tomten tar kommunen som avgift, den fjärde tomten får markägaren och den femte får staden.

Planläggningsprojekt startas på olika områden av olika orsaker. Om kommunen är initiativtagare måste man överväga mer flexibla avtalsförfaranden för att överhuvudtaget få det framåt.

Avtal om inledande av planering har gjorts i ganska liten grad. Om det tydligt finns speciella kostnader som planläggningen orsakar, måste man avtala om dem på förhand. Som exempel har man gjort avtal om inledande av planering om parten beställer utredningarna som behövs för planen. Om fallet annars är klart, gör man inget avtal om inledande av planering, utan avtalar direkt om markanvändningsavtalet. I avtal om inledande av planering kan man inte avtala om exakta summor, utan man går igenom principerna för ersättningarna, så att det inte kommer som överraskning senare. Det är dessutom svårt att på förhand uppskatta ersättningen, då man inte ännu vet hur mycket byggrätt det blir eller användningsändamålet för marken.

För länge sedan gjorde man eventuellt ganska flexibla avtal, men nuförtiden är man väldigt strikt med att behandla markägare jämlikt. Det blir dessutom alltför långa förhandlingar, om man tar i beaktande personliga saker såsom ålder och livssituationer. Det fungerar inte om någon vägrar att betala ersättningar medan andra frivilligt gör det. Man försöker att tillsammans med planläggaren överväga om det går att ändra på byggrätten, justera det nedåt eller uppåt, för att få ett avtal med markägaren. Om det inte går, kan man fundera på att lämna ett "hål" i planen, som man försöker lösa vid ett senare tillfälle.

9.3 Kommun 3

Kommun 3 använder likt kommun 1 olika procentvärden från värdeökningen i centrum och på byaområden. Man har resonerat ganska likadant med att på byaområden är kostnaderna för att bygga kommunaltekniken högre än i centrum där det redan finns kommunalteknik. I centrumområdet handlar det om planändringar på befintliga fastigheter. Enligt markpolitiska riktlinjerna är 60 % av värdeökningen det högsta man använder, men i praktiken har det nog varit 50 %. På det sättet tar man inte heller för hög ersättning av markägarna. I en del av områdena har man i efterhand sett att kostnaderna alltid gått över 50 %, det har slutat med ca 55–60 %.

I byaområden har man räknat utgångsvärde för fastigheterna. Egnahemshustomter har fått 500 m² byggrätt, kommunen har inte försökt värdera huruvida det är byggplats eller råmark. Det är 500 m² som är utgångsvärde och för allt över det tas 50 % som ersättning. Speciellt på egnahemshusområden tas gärna tomtmark som ersättning.

Markanvändningsersättningen är alltid baserat på värdeökningen. Fastän man skulle räkna med kostnaderna för samhällsbyggandet, så har bara gatubyggandet alltid gått över 50 %.

Kommunen gör avtal om inledande av detaljplanering i centrumområden när befintliga fastigheter utvecklas, det är då oftast frågan om planändringar. Men det har inte gjorts i byaområdena. Det är staden som varit initiativtagare till planerna så därför har det inte blivit några avtal om inledande av detaljplanering. Kommunen har kunnat ha infomöten där de berättar om principerna som används och sedan har man börjat förhandla markanvändningsavtal genast efter det. Stadsstyrelsen har också gjort principbeslut för vissa områden.

I avtalet om inledande av detaljplanering avtalar man om vilka kostnader som markägaren betalar, vem som betalar planläggningskostnader, baskarta, gör konsulten delar av planjobbet som staden sedan övervakar, tidtabellen och riktlinjer om markanvändningsavtal.

Fripassagerare accepteras inte, det skulle inte fungera. Med villkor som inte är så centrala kan man komma emot och förhandla. De centrala villkoren där alla behandlas lika, som man inte kan ge vika på är till exempel vad man betalar för, hur mycket man betalar, att alla har samma kostnad på byggrätten i samma situation, att alla gör avtal och att alla ger gatorna till stan. Sen kan man justera till exempel byggrätten neråt eller antalet tomter markägarna ger till kommunen som ersättning. Markägarna får ofta kostnader från planen, det kan vara nytt avlopp och vatten som måste grävas. Markägarna måste betala skatt på överlåtelsevinsten, vid överlåtelse av tomter åt kommunen. Kommunen har kunnat vara flexibel och betalat en mellanpeng åt markägarna, om markägarna överlätit tomter som är värda mer än avtalsersättningen.

9.4 Kommun 4

I kommun 4 har man samma riktlinjer och avtalsvillkor oberoende av område. Man planerar i regel inte privatägd mark. Undantag kan vara till exempel villa- eller byaområden. Det är bestämt i kommunens markpolitiska riktlinjer att om man planlägger i byaområden, får det inte orsaka kommunen extra kostnader.

I vissa situationer har man konstaterat, att det finns orsak att granska kostnaderna som genomförande av planen medför, vilka är bland annat byggande av gator och bestämma avtalsersättningen baserat på det. I sådana fall är det inte frågan om den ökade byggrätten för markägaren, om det kommer nya byggplatser, utan hur stora kostnader kommunen får av byggandet av gator och vattenförsörjning. Om man skulle ingå markanvändningsavtal i en sådan situation, skulle man använda sig av dessa grunder.

I markpolitiska riktlinjerna har man nämnt, att om man använder tidigare nämnt förfarande på byaområden, får det inte orsaka extra kostnader för kommunen. Planen påbörjas inte, om kommunen inte kan uppbära avgifterna.

Som exempel har man ett byaområde, där man försökte få till stånd en plan, men det blev inte av. Alla markägarna var inte beredda på att betala och man accepterade inte fripassagerare. Om man i det här fallet skulle ha använt sig av utvecklingskostnadsersättning, där ersättningsgränsen går vid 500 v-m², skulle man ha varit i en situation där väldigt få (10 %) markägare skulle ha blivit ersättningsskyldiga. Tomterna i ifrågavarande område skulle ha fått 250 v-m² byggrätt, vilket betyder, att markägaren skulle ha betalat ersättningar först vid tredje tomten. I ifrågavarande projekt skulle endast två eller tre av markägarna ha fått tre tomter, vilket betyder att kommunen kunde ha krävt ersättningar endast av dem.

Markanvändningsavtal kan vara möjligt att göra i vissa fall, om man är i utkanten av det detaljplanerade området, och området i fråga är litet, och kostnaderna för genomförande av planen är rimliga.

Avtal om inledande av detaljplanering görs inte alltid, i kommun 4 kallar man det för samarbetsavtal. I samarbetsavtalet kommer man överens om hur planläggningen fortskrider, ansvaren för kostnaderna under planläggningen, vem som beställer utredningar och planer. Avtal om inledande av detaljplanering görs vid detaljplaner med betydande verkan. Som exempel görs det ofta samarbetsavtal när man börjar detaljplaneringen i centrumområden.

Samarbetsavtal görs inte alltid, speciellt om det inte finns orsak att ingå markanvändningsavtal. I mindre planläggningsprojekt där det är klart vem som planerar området och gör utredningarna, finns det inte nödvändigtvis orsak att göra samarbetsavtal.

Man kan berätta muntligt om principerna för markanvändningsavtal, till exempel om det att avtalsersättningen är 40 % av värdeökningen från detaljplanen.

Om kommunen är initiativtagare till planändringen, finns det inte behov för kommunen att ingå avtal med sig själv, om det inte finns markarrendatorer. Det finns inga skillnader gällande vem som är initiativtagare till planläggningen. Om det finns behov att göra samarbetsavtal, där man avtalar om ansvar för planläggningen och kostnaderna, så gör man avtalet.

Man har inte uppburit utvecklingskostnadsersättningar eller gjort sådana planer där man skulle ha fastslagit utvecklingskostnadsersättningar. Kommunen har svårt att se att man skulle göra avtal, där någon skulle kunna gå vidare som fripassagerare.

Beaktande av markägarens livssituation och hög ålder är inte likabehandling, de är inte tillräcklig grund för att man skall börja fria markägaren från ersättningar. I ett projekt försökte man komma emot de som fyllt 80 år. Om de skulle ha ingått markanvändningsavtal skulle de inte ha behövt betala ersättningar förrän vid försäljning eller vid överlåtelse av området, då följande generation tar över. Man funderade om detta var likabehandling, och man konstaterade att det nog inte var det.

Om man ifrågavarande kommun skulle planlägga byaområden, skulle man behöva göra ett beslut i markpolitiska riktlinjerna, att kommunen ansvarar för kostnaderna som planen medför. Det skulle vara ett politiskt beslut.

9.5 Sammanfattning av intervjuerna

Som sammanfattning kan konstateras att jämförelsekommunerna har alla olika erfarenhet av att planlägga privatägd mark i byaområden. Markanvändningsavtal görs nog i alla kommuner, och några av kommunerna har en mer standardiserad praxis. I en av kommunerna finns det inte direkt byaområden som planläggs, men kommunen har mycket erfarenhet av markanvändningsavtal på områden av andra typer. Två av kommunerna har tydliga riktlinjer för när de gör markanvändningsavtal och hur värdeökningen räknas. En kommun håller på och bildar sina riktlinjer medan den fjärde kommunen har bestämt att de inte planlägger byaområden.

Det finns inte några stora skillnader i riktlinjer mellan centrum och landsbygd, förutom att man i två av kommunerna använder en lägre procent (35 %) av värdeökningen som markanvändning ersättning i centrum. Det här grundar sig på att man ofta i centrumområden gör planändringar, och då tillkommer sällan stora kostnader för byggande av gator och annan kommunal teknik.

I kommun 1 använder man en högre gräns för avsevärd nytta än vad de andra kommunerna har. Kommunen gör främst detaljplaneändringar, och nya detaljplaner görs mer sällan på privatägd mark. Kommunen har varit aktiv i att förvärva en stor del av marken i kommunen, och har därför ett bra utgångsläge vid planläggning.

Alla jämförelsekommunerna använder värdeökningen som grund för markanvändning ersättning. Det är det enklaste sättet att bestämma storleken på ersättningen. Det andra alternativet skulle vara baserat på kostnaderna för samhällsbyggandet på planområdet. Det används ändå oftast inte och som motivering finns nog flera orsaker. En av orsaken som nämndes i intervjuerna, är att det kan gå flera år från att detaljplanen godkänns till att samhällsbyggandet görs. Då markanvändningsavtalet görs omkring godkännandet av detaljplanen, är det svårt om inte omöjligt att veta vad kostnaderna för samhällsbyggandet kommer att bli.

Markanvändnings och bygglagens 91 a § kan tolkas så, att kommunen egentligen borde använda kostnaderna för samhällsbyggandet som grund för ersättning, men i praktiken görs det nog väldigt sällan. Värdeökningen är det enklare sättet att räkna på, och dessutom kan man genom det behandla markägarna mer jämlikt.

Liknande principer har man i de flesta kommuner. Till exempel använder alla kommunerna runt 50 % av värdeökningen som markanvändning ersättning. Två av kommunerna har samma linje för när värdeökningen anses vara tillräckligt stor för att man ska kunna kräva markanvändning ersättning. Man använder 500 m² som gräns, och det grundar sig i markanvändnings- och bygglagens 91 c § om utvecklingskostnadsersättningar, där gränsen är 500 m² för att en kommun ska ha rätt att kräva det. I en av kommunerna använder man ett pristak som gräns för avsevärd nytta.

Avtal om inledande av detaljplanering används väldigt olika i kommunerna. Det vanligaste är att de används när markägaren är initiativtagare till planen. Även vid större planläggningsprojekt är det vanligt att sådana avtal används.

Kommun 2 är i en liknande situation som Vasa, och funderar på hur de ska genomföra planläggning i byaområden och hur de ska få markägarna att delta i kostnaderna. Vissa byaområden i kommunen är belägna långt utanför centrum och är inte så eftertraktade på bostadsmarknaden. Det gör att man överväger om det är lönsamt att planlägga dessa områden, om det finns risk för att nya tomter som planläggningen skapar inte går åt.

Kommun 4 har efter en långutdragen planprocess med många markägare, som inte lyckades till slut, kommit fram till att det är så tidskrävande med förhandlingar med privata markägare, att de undviker att planlägga privat mark där det finns fler än en eller två markägare. Deras praxis är att planläggningen inte får orsaka extra kostnader för kommunen och planlägger därför främst kommunens egen mark.

Man kan vara tillmötesgående då det gäller så kallade mindre viktiga avtalsvillkor för att få avtal med markägarna. Jämlikhetsfrågan är ändå väldigt viktigt, som alla de intervjuade påpekade. Kommunernas verksamhet är offentligt och alla har rätt att ta del av offentliga dokument. Därför finns det inget utrymme för specialbehandling av någon markägare. Genom saklig diskussion och motiveringar till varför kommunen behöver planlägga marken har man i de allra flesta fall kommit till överenskommelse med markägare.

10 Diskussion

Ämnet som valts till examensarbetet är utmanande, det märktes inte minst vid intervjuerna med kommunerna. Nästan alla intervjuade kommenterade att de tyckte att ämnet var intressant men komplicerat. Det som också gjorde det utmanande, var att hålla en del av intervjuerna på finska och sedan översätta dem. Även en del material, som använts i examensarbetet, var på finska. Termer och fackspråk på ett annat språk är alltid något man måste lära sig utantill, även om man var tvåspråkig. Utmaningarna gjorde ändå arbetet intressant och motiverande.

Det finns få källor som behandlar examensarbetets ämne och det gjorde det också utmanande att få en variation i källorna. Därför kompletterades de skriftliga källorna med några intervjuer och diskussioner med experter inom ämnet.

Liksom det kommit fram flera gånger, planlägger kommunerna främst egna marken och planläggning av privatägd mark i byaområden är något man gör i speciella fall. Därför är det inte något man till vardags stöter på i en kommun. Ämnet är trots allt aktuellt, och det har även intervjuerna visat. Eftersom det inte finns tydliga riktlinjer för hur kommunerna ska planlägga bebyggda områden, är det något som var och en av kommunerna måste skapa själv sina riktlinjer för. Det finns inte någon modell som passar alla och alla kommuner är ju olika gällande yta, invånarmängd, markägosituation, planläggningssituation och andra faktorer som påverkar kommunens verksamhet.

Intervjuerna visade att det finns andra kommuner som funderar på samma saker som Vasa. Att planlägga privat mark är inte lätt och det finns inte en modell som passar alla. Då man förhandlar med privata markägare, måste man komma ihåg att det är en människa som ser på saken från sin egen synvinkel och har nödvändigtvis inte hela helhetsbilden. Som representant för en kommun måste man då förstå situationen och försöka sitt bästa med att förklara situationen åt markägaren. Samtidigt måste man också behandla alla lika. Det får inte förekomma specialbehandling av någon markägare.

Vasa har ett stort planområde där det är möjligt att bygga batterifabriker. Det så kallade Giga Vaasa- området skulle kunna erbjuda många företag ett bra ställe att etablera sig på, vilket betyder att det skulle skapas många nya jobb på området. Vasa kunde då förvänta

sig många nya invånare, som behöver någonstans att bo. Det här är bara en av orsakerna till att man behöver planera bostadsområden i Vasa.

Ur hållbarhetssynvinkel finns det också skäl att styra bosättningen och koncentrera det områdesvis. Där det redan finns befintliga vägar och kommunalteknik ska man koncentrera byggandet. Man behöver då inte hugga ner stora skogsarealer som är hem för djur och fåglar och rekreationsområde för människor. I stället utnyttjar man det som redan finns, och förtätar byggnadsbeståndet och gör områden mer effektiva. Genom att aktivt jobba med klimatvänliga lösningar kan kommunen minska på utsläppen antingen direkt eller indirekt. Kommunerna är ansvariga för planläggningen och markanvändningen och kan därför styra det åt ett mer hållbart håll (Klimatneutralt Finland 2035, 2022).

Som vidare utredning kunde ytterligare flera kommuners riktlinjer med markanvändningsavtal vid planläggning av bebyggd privat mark undersökas. Det finns flera kommuner som har planlagt sådana områden och kanske någon av dem har funnit ett bra sätt som andra kommuner kunde ha nytta av. Det som också kunde vara av intresse är hur kommunerna använder sin förköpsrätt i markköp. Det har gjorts ett examensarbete som undersöker användningen av förköpsrätten i kommunerna i Lappland (Maaninka, 2022). Det har kommit fram under arbetsprocessen av examensarbetet att kommuner som varit aktiva att förvärva marken har bättre förutsättningar för att få planer gjorda och kan undvika situationer där det bildas byaområden där kommunen äger bara lite mark. Det finns alltså orsak att forska vidare i ämnet.

11 Källförteckning

Borgå stads markpolitiska riktlinjer 2012. (2012). Hämtat från <https://www.porvoo.fi>

Förköpslag 608/1977. (1977). Hämtat från <https://www.finlex.fi>

Förvaltningslag 434/2003. (2003). Hämtat från <https://www.finlex.fi>

Häkkänen, M. (2020). Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset. *Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset - Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytänteistä*. Helsingfors: Miljöministeriet. Hämtat från <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/>

Högsta förvaltningsdomstolen 2021:24, 24.2.2021/74 (Högsta förvaltningsdomstolen). Hämtat från <https://www.finlex.fi/sv/oikeus/kho/vuosikirjat/2021/202100074>

Justitieministeriet. (u.d.). Förverkligande av rättssäkerheten. Hämtat från <https://oikeusministerio.fi/sv/forverkligande-av-rattssakerheten>

Klimatneutralt Finland 2035. (2022). *Klimatneutralt Finland 2035 - den nationella klimat- och energistrategin* (Arbets- och näringsministeriets publikationer 2022:54). Helsingfors. Hämtat från julkaisut.valtioneuvosto.fi

Kommunallag 410/2015. (2015). Hämtat från <https://www.finlex.fi>

Kommunförbundet. (2009). Markpolitiska verksamhetsprinciper och kommunens ekonomi. *Markpolitiska verksamhetsprinciper och kommunens ekonomi - information till kommunala beslutsfattare*. Hämtat från <https://www.kommunforbundet.fi/publikationer/2009/1302-markpolitiska-verksamhetsprinciper-och-kommunens-ekonomi-information-till>

Kommunförbundet. (u.d.). Markanvändningsavtal. *Webbhandböcker*. Hämtat från <https://www.kommunforbundet.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/maankayttosopimukset>

Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet 621/1999. (1999). Hämtat från <https://www.finlex.fi>

Maaninka, V. (2022). Etuosto-oikeuden käyttö Lapin kunnissa. (Ingenjörsexamen (YH)). Lapin ammattikorkeakoulu. Hämtat från www.theseus.fi

Maapoliittinen ohjelma VIII. (2023). *Maapoliittinen ohjelma VIII, Luonnos*. Pori. Hämtat från <https://cms.pori.fi/uploads/sites/2/2023/01/luonnos-maapoliittinen-ohjelma-viii-19.1.2023.pdf>

Maapoliittiset linjaukset 2. (2021). Helsingfors. Hämtat från https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2021/Keha_2021-04-26_Khs_17_Pk/0FF20E48-18F1-C3E6-94E7-75CD81800000/Liite.pdf

Markanvändnings- och bygglag 132/1999. (1999). Hämtat från <https://www.finlex.fi>

Miljöministeriet. (u.d.). Markanvändningsplanering. Hämtat från <https://ym.fi/sv/markanvandningsplanering>

- Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset.* (2014). Hämtat från <https://www.ouka.fi/oulu/kaupunkisuunnittelu/ohjelmat-suunnitelmat-hankkeet>
- Statsrådet. (2017). Statsrådets beslut om de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Helsingfors. Hämtat från Statsrådets beslut om de riksomfattande målen för områdesanvändningen: https://www.ymparisto.fi/sv-FI/Livsmiljon_och_planlaggning/Systemet_for_planering_av_markanvandningen/Riksomfattande_mal_for_omradesanvandningen
- Statsrådet. (2021). *Statsrådets redogörelse - Utvecklingsprogram för bostadspolitiken 2021-2028.* Hämtat från https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sidor/SRR_12+2021.aspx
- SYKE. (u.d.). *Asuinalueet.* Hämtat från <https://ckan.ymparisto.fi/dataset/asuinalueet>
- Vasa Förvaltningsdomstol 09/0062/2 (Vasa Förvaltningsdomstol den 26 2 2009).
- Vasa Generalplan 2030.* (u.d.). Hämtat från kartta.vaasa.fi
- Vasa stads markpolitiska program.* (2019). Hämtat från vaasa.fi
- Voimassa olevat asemakaavat, Vaasa.* (u.d.). Hämtat från <https://kartta.vaasa.fi>