

Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap

- En kartläggning av exploateringsavtalens innehåll

Hanna Rickdorff Erika Svensson

Copyright © Hanna Rickdorff och Erika Svensson, 2016

Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet.

Fastighetsvetenskap
Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/16/5361 SE
Tryckort: Lund

Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap Land development agreement within areas with private mandatorship for public spaces

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Hanna Rickdorff, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Erika Svensson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Handledare/Supervisor:

Klas Ernard Borges, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Malin Sjöstrand, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Qendrim Bahtiri, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Johan Sonesson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Tove Tallung, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Exploateringsavtal, enskilt huvudmannaskap, exploatörsbestämmelser

Keywords:

Land development agreement, private mandatorship, public spaces

Abstract

In areas with private mandatorship for public spaces a joint facility is formed for the operation and maintenance of the facility. The main rule is that the municipality is the mandator of public spaces. If special exceptions occur, the mandatorship can be transferred to the private land-owners. In these cases, a community association for the land-owners is formed to administrate the joint facility.

To implement a detailed development plan where the land developer owns the property, a land development agreement is established between the municipality and the land developer. In areas with private mandatorship and where a land development agreement is current, the rules are slightly unclear. Since January 1, 2015 new rules regarding development agreements are introduced in the Swedish Planning and Building Act. According to one of the new rules, there is a requirement where municipalities that intend to enter into development agreements must adopt guidelines concerning these agreements.

One of the main questions is if these guidelines have affected the municipalities' work in forming these agreements. Other questions discussed in the report are which contract terms that occur, the consequences for the land developer if the terms are not followed and how the free hold title for the public spaces is handled.

The results show that there is a huge difference in the content of the development agreements between the municipalities. Control and monitoring of the facilities is often inadequate and the officials often have the perception that it is not their responsibility. Despite poor content of many agreements, the land developers of the majority of the cases have met their commitments under the development agreement.

Sammanfattning

Vid genomförande av en detaljplan där exploatören äger marken tecknas ofta ett exploateringsavtal mellan kommun och exploatör. Sedan 1 januari 2015 finns termen exploateringsavtal definierad i PBL 1 kap. 4 § och i samband med detta infördes även bestämmelser angående riktlinjer för exploateringsavtal samt bestämmelser om vad som får och inte får regleras i ett sådant avtal, se PBL 6 kap. 39-42 §§. Redan innan dessa bestämmelser infördes tecknades exploateringsavtal i stor utsträckning och den rättsliga grunden ansågs då ligga i de tidigare exploatörsbestämmelserna som upphävdes i samband med att de nya bestämmelserna infördes.

Att teckna ett exploateringsavtal är ofta en lång process. På grund av det kommunala planmonopolet kan kommunerna anses inneha en stark förhandlingsposition gentemot exploatören och tidigare studier av exploateringsavtal har visat att exploatörer i upprepade fall har ålagts att uppföra byggnader som kommunen enligt lag har skyldighet att uppföra. Finansiering av infrastruktur utan direkt koppling till planområdet är ett annat exempel på vad som har ansetts sakna lagstöd.

I en detaljplan ska kommunen vara huvudman för allmän plats, om inte särskilda skäl finns. Vad som vanligtvis godtas som särskilda skäl är detaljplaner för områden med fritidsboende eller områden för permanentboende där det i angränsande områden råder enskilt huvudmannaskap sedan tidigare. Drift och underhåll för allmänna platser i områden med kommunalt huvudmannaskap regleras i PBL 6 kap. 21 § men vad gäller enskilt huvudmannaskap finns ingen motsvarande bestämmelse. Istället görs en hänvisning till anläggningslagen i PBL 6 kap. 1 § 2 st. för områden där enskilt huvudmannaskap råder. Vanligtvis bildas en gemensamhetsanläggning där de allmänna platserna ingår och det är de boende som har hand om förvaltningen av denna.

Det råder vissa oklarheter kring kombinationen exploateringsavtal och enskilt huvudmannaskap. Förutom innehållet i avtalen finns även vissa svårigheter vad gäller utbyggnadstakt och skötsel av allmänna anläggningar respektive kommunens roll i områden med enskilt huvudmannaskap.

I en inledande litteraturstudie studerades lagstiftningen kring planläggning och exploateringsavtal. En jämförelse kring exploateringsavtal i andra västeuropeiska länder utfördes och kommuners möjlighet att ingå exploateringsavtal undersöktes. Vid ingående av ett exploateringsavtal är författarna av uppfattningen att de civilrättsliga reglerna gäller vid själva avtalslutandet medan de offentlighetsrättsliga principerna ska tillämpas i övrigt. Detta är dock en omdiskuterad fråga på grund av kommunernas planmonopol.

Genom analys av 47 exploateringsavtal tillhandahållna av 16 kommuner i södra Sverige och intervjuer med tjänstepersoner från 12 av kommunerna kan det konstateras att exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap hanteras olika i kommunerna. Vad som regleras i avtalen och dess omfattning beror enligt författarna på hur vanligt förekommande exploateringsavtal är i kommunen. Exploateringsavtal

Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap

från kommuner där många avtal tecknas för områden med enskilt huvudmannaskap har ofta varit mer ingående och tydligare än exploateringsavtal från kommuner där färre exploateringsavtal för detaljplaner med enskilt huvudmannaskap tecknas. Vidare innehåller många exploateringsavtal otydliga klausuler vad gäller exempelvis vilka anläggningar exploatören ska utföra, vad exploatören ska bekosta, vem som ska äga den allmänna platsmarken efter avslutad exploatering och vad som händer om exploatören inte utför åtagandena i avtalet.

Av de kommuner där tjänstepersoner har intervjuats har endast fyra av tolv antagit riktlinjer för exploateringsavtal som kommunerna enligt lagändringen 2015 måste upprätta om de har för avsikt att ingå exploateringsavtal. I de kommuner som har antagit riktlinjer anger tjänstepersonerna att kommunens arbete vad gäller ingående av exploateringsavtal inte har ändrats.

Under intervjuerna framkom att många av tjänstepersonerna anser att kommunens roll i områden med enskilt huvudmannaskap är liten. Detta eftersom enskilt huvudmannaskap gäller och det är de boendena i området som ska ha hand om anläggningarna. Författarna anser dock att många kommuners inställning är problematisk då det är kommunen och inte de framtida fastighetsägarna som tecknar avtalet med exploatören. Eftersom kommunen är motpart är det tjänstepersonerna vid aktuell kommun som enligt författarna borde se till de kommande fastighetsägarnas intresse vad gäller de åtgärder som exploatören ska utföra. De intervjuade tjänstepersonerna uppger att kontroll sker av de anläggningar som kommunen ska ta över men att kontrollen av de övriga anläggningarna ofta är bristfällig. Genom de platsbesök som har utförts i exploateringsområden i 9 av de 16 kommuner som har tillhandahållit exploateringsavtal kan författarna däremot med glädje konstatera att majoriteten av exploatörerna har utfört anläggningarna enligt exploateringsavtalet trots avtalens ibland bristfälliga innehåll.

Förord

Detta examensarbete motsvarar 30 hp och har genomförts under våren 2016 vid avdelningen för Fastighetsvetenskap vid Lunds Tekniska Högskola. Idén till examensarbetet uppkom efter samtal med Marianne Carlbring, universitetsadjunkt vid Högskolan Väst.

Vi vill tacka de kommuner som har försett oss med exploateringsavtal och de tjänstepersoner som har låtit sig intervjuas. Ni har bidragit mycket till examensarbetet och vi är tacksamma för att ni har delat med er av era erfarenheter vad gäller det kommunala arbetet.

Ett speciellt tack vill vi rikta till våra familjer och vänner. Tack för er stöttning under våra studier i Lund och för att ni påmint oss om världen utanför fastighetsvetenskapens gränser.

Vi vill även tacka vår handledare Klas Ernard Borges för dina synpunkter, ditt engagemang och för dina lugnande ord när vi har varit stressade. Ett särskilt tack vill vi även rikta till samtliga lärare vid Fastighetsvetenskap, vars kurser vi har läst under vår tid på civilingenjörsutbildningen i Lantmäteri. Tack för allt ni har lärt oss och för ert fina engagemang. Nu är vi redo för nya äventyr!

Lund den 6 maj 2016



Hanna Rickdorff



Erika Svensson

Innehållsförteckning

1 Inledning	17
1.1 Bakgrund	17
1.2 Syfte.....	18
1.3 Frågeställningar	18
1.4 Metod.....	18
1.4.1 Val av teoretisk ansats	18
1.4.2 Val av metodologisk ansats	19
1.4.3 Arbetsprocessen.....	19
1.4.4 Materialval.....	20
1.5 Felkällor.....	23
1.6 Avgränsningar	24
1.6.1 Framtida studier.....	25
1.7 Disposition.....	25
1.8 Tidigare examensarbeten inom området.....	26
2 Planläggning av mark	29
2.1 Den nya plan- och bygglagen	29
2.2 Detaljplaneläggning i Sverige	29
2.3 Huvudmannaskapet för allmän platsmark	30
2.3.1 Förvaltning av allmän plats vid enskilt huvudmannaskap.....	31
2.3.2 Hur regleras ansvaret vid enskilt huvudmannaskap?	31
2.3.3 Svårigheter vid utbyggnad av allmän plats.....	32
2.4 Gatukostnader	34
2.4.1 Uttag av gatukostnader	34
2.4.2 Problematiken med gatukostnader.....	35
3 Exploateringsavtal	37
3.1 De tidigare exploatörsbestämmelserna	37
3.1.1 Effekter av exploateringsavtal utan lagbestämmelser	38
3.2 Nuvarande regler om exploateringsavtal i PBL	39
3.3 Exploateringsavtal i några västeuropeiska länder	42
3.3.1 Finlands markanvändningsavtal	42
3.3.2 Norges utbyggingsavtaler	43
3.3.3 Danmarks udbyggningsaftaler.....	45
3.3.5 Tysklands erschliessungsvertrag	46
3.4 Kommunens möjlighet att ingå avtal	47
3.4.1 Likställighetsprincipen	48
3.4.2 Offentligrättsliga principer	48
3.4.3 Avtalsformer.....	48
3.4.4 Exploateringsavtal - ett civilrättsligt eller offentligrättsligt avtal?	49
3.4.5 Kommunens och exploatörens förhandlingspositioner	50
3.5 Exploateringsavtalens innehåll	50
3.5.1 EFP91- Kommunförbundets förslag på innehåll	50
3.5.2 Ogiltiga avtalsvillkor	53
3.5.3 När blir parterna bundna till exploateringsavtalet?	54

4. Granskning av exploateringsavtal & statistik	55
4.1 Medverkande kommuner	55
4.2 Analys av exploateringsavtal	55
4.2.1 Definition av exploateringsområde	55
4.2.2 Förutsättningar för avtalets bundenhet	56
4.2.3 Antal parter	56
4.2.4 Finansiering eller uppförande av anläggning utanför exploateringsområde	57
4.2.5 Utställande av säkerhet	59
4.2.6 Garanti för anläggningar	59
4.2.7 Vite	60
4.2.8 Kommunernas rätt till kontroll	60
4.2.9 Förbud att överlåta avtalet	61
4.2.10 Förbud att sälja fastigheten	61
4.2.11 Hur hanteras ägandet till den allmänna platsmarken?	62
4.2.12 Bildande av gemensamhetsanläggning	63
4.2.13 Tidplan för färdigställande	64
4.2.14 Exploatörens utförandeansvar	64
4.2.15 Exploatörens kostnadsansvar	65
5. Intervjuer	69
5.1 Riktlinjer för exploateringsavtal	69
5.2 Otydligheten i avtal	72
5.2.1 Fastighetsbildning	72
5.2.2 Upplåta & överlåta	73
5.2.3 Ombesörja & ansvara	73
5.3 Kommunernas uppföljning av exploateringsavtal	74
5.4 Kommunernas uppföljning av förvaltning av den allmänna platsmarken	76
5.5 Etappvis utbyggnad	77
5.6 Antal parter	77
5.7 Finansiering eller uppförande av anläggning utanför exploateringsområde	77
5.8 Utställande av säkerhet	78
5.9 Garanti för anläggningar	80
5.10 Vite	81
5.11 Kommunernas rätt till kontroll	81
5.12 Hur hanteras ägandet till den allmänna platsmarken?	82
5.13 Kommuners tillgång till VA-nätet	84
5.14 Vem ansvarar för dagvattenhanteringen på allmän platsmark?	84
5.15 Samordningen för utförandet av kommunala och enskilda anläggningar	85
5.16 Tidplan för färdigställande	86
6. Resultat från fältstudier	89
7. Diskussion	91
7.1 Riktlinjer för exploateringsavtal	91
7.2 Definition av exploateringsområde	91
7.3 Antal parter	92
7.4 Finansiering eller uppförande av anläggning utanför exploateringsområde	93

Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap

7.5 Utställande av säkerhet.....	94
7.6 Vite	95
7.7 Förbud att sälja fastigheten och förbud av överlåtelse av avtal.....	96
7.8 Hur hanteras ägandet till den allmänna platsmarken?	96
7.9 Bildande av gemensamhetsanläggning.....	100
7.10 Tidplan för färdigställande	101
7.11 Exploatörens utförandeansvar	102
7.12 Exploatörens kostnadsansvar.....	102
7.13 Otydligheten i avtal	102
7.13.1 Fastighetsbildning.....	102
7.13.2 Upplåta & överlåta.....	102
7.13.3 Ombesörja & ansvara	103
7.14 Dagvattenhantering i områden med enskilt huvudmannaskap	103
7.15 Andra länders tillämpning av exploateringsavtal	104
7.16 Kommunens roll i områden med enskilt huvudmannaskap?.....	104
8. Slutsatser	107
Källförteckning	111
Bilaga 1 Granskningsmall.....	114

Ordlista och förkortningar

AL	Anläggningslag (1973:1149)
AvtL	Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område
ESL	Lag (1987:11) om exploateringssamverkan
ExpL	Expropriationslag (1972:719)
FBL	Fastighetsbildningslag (1970:988)
KL	Kommunallag (1991:900)
LAV	Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster
LL	Ledningsrättslag (1973:1144)
LOU	Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
LSV	Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
MB	Miljöbalk (1998:808)
MBL	Markanvändnings- och bygglagen 5.2 1999/132
Norska PBL	Plan- och byggningsloven
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
ÄPBL	Plan- och bygglag (1987:10) (äldre plan- och bygglag)
EFP	Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Prop.	Proposition
SFF	Samfällighetsförening
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SOU	Statens offentliga utredningar
VA	Vatten och avlopp

1 Inledning

1.1 Bakgrund

För att reglera genomförandet av kommunens detaljplaner upprättas genomförandavtal mellan kommun och exploatör där rättigheter samt skyldigheter för parterna fastställs. Beroende på vem av aktörerna som äger marken som omfattas av aktuell detaljplan upprättas markanvisningsavtal eller exploateringsavtal. Vad gäller dessa avtal saknas det mer omfattande lagregler om bland annat vad som får regleras och skapar på grund av detta osäkerhet för många kommuner i hanteringen av dessa avtal.

Huvudmannaskap reglerar vem som har ansvar för utförande och drift av allmän plats i en detaljplan och kan antingen vara kommunalt, enskilt eller delat. Enskilt huvudmannaskap innebär att ansvar för utförande och drift av allmän plats läggs på fastighetsägarna inom det område som omfattas av detaljplanen. Ofta bildas en gemensamhetsanläggning för förvaltning av de anläggningar som allmänheten ska ha tillgång till där vägar är ett vanligt förekommande exempel. Deltagande fastigheter i gemensamhetsanläggningen är de fastigheter vars ägare framför allt nyttjar anläggningarna. Med enskilt huvudmannaskap har inte kommunen något ansvar över allmän platsmark och inte heller någon rätt att motsätta sig det sätt fastighetsägarna sköter förvaltningen.

Vad gäller sammansättningen, exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap, råder som nämnts ovan osäkerhet om vad som kan regleras i dessa avtal. Tidigare studier har visat att kommuner ofta ålägger exploatörer att uppföra eller finansiera byggnader eller anläggningar som kommunen enligt lag har skyldighet att tillhandahålla.¹ Det är även vidare känt att kommunerna har svårigheter i att följa upp att detaljplaner genomförs på det sätt som utlovats i avtalen.²

Från och med 1 januari 2015 måste kommuner som avser att ingå exploateringsavtal upprätta riktlinjer, enligt plan- och bygglagen, PBL, 6 kap 39 §. Dessa riktlinjer ska innehålla principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner och även andra förhållanden som är av betydelse vid ingåendet av exploateringsavtal. Det är inte känt hur många kommuner som har hunnit börja att arbeta och anta dessa riktlinjer ännu. Kommunerna får även utan antagna riktlinjer ingå exploateringsavtal, vilket författarna misstänker kanske medför att kommunerna avvaktar med att anta riktlinjerna?

¹ Smith, *Tillämpning av exploateringsavtal i praktiken - Finns det lagstöd för avtalsvillkoren?*

² Hornsved, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP 91)*, s. 22

1.2 Syfte

Syftet med examensarbetet är att undersöka vad olika kommuner och exploatörer väljer att reglera i ett exploateringsavtal för områden där enskilt huvudmannaskap råder. Hur väl exploatörerna efterföljer dessa avtal och vad konsekvenserna blir om så inte sker ska även undersökas. Förutom detta vill författarna med examensarbetet identifiera avtalsvillkor som kommunerna bör ha med i exploateringsavtal men som många kommuner uttrycker otydligt.

1.3 Frågeställningar

För att uppnå ovannämnda syfte ska följande frågeställningar studeras för att komma fram till ett svar:

- Vad regleras i avtalen vid enskilt huvudmannaskap?
- Har bestämmelserna om att kommunerna ska upprätta riktlinjer gällande exploateringsavtal påverkat arbetet och vilken inställning har kommunerna till denna ändring?
- Genomförs de anläggningar och byggnader som utlovas i avtalen?
- Vad händer om delar i avtalen inte genomförs?
- Hur hanteras ägandet av den allmänna platsmarken?

1.4 Metod

1.4.1 Val av teoretisk ansats

För att besvara frågeställningarna har en deduktiv ansats valts. Detta innebär att de frågor som ska studeras har arbetats fram med utgångspunkt från tidigare forskning och arbeten inom ämnesområdet. Ofta präglas den inledande fasen av ett arbete med deduktiv ansats av läsning av litteratur för att ta fram hypoteser med hänsyn till den teori som redan finns om ämnet. Hypoteserna prövas sedan genom att en empirisk studie utförs i syfte att verifiera eller falsifiera frågeställningarna.³

Förutom deduktiv ansats finns även induktiv och abduktiv ansats. Vid uppsatser skrivna efter en induktiv ansats är utgångspunkten ett identifierat problem som en empirisk studie utformas från. Litteratur och teori används för att öka förståelsen för de uppnådda resultaten och eventuellt kan utfallet från den empiriska studien resultera i att en annan teori är mer intressant. En abduktiv ansats anses vara en blandning av deduktion och induktion eftersom arbetet varvas mellan empiriska studier och studier av litteratur. Vanligtvis brukar arbetet beskrivas som en spiral, där empirin påverkas av litteraturstudierna och vice versa. Vid både abduktivt och induktivt arbete måste ofta ny litteratur och nya teorier studeras för att få full förståelse för de uppnådda resultaten.⁴

³ Blomkvist & Hallin, *Metod för teknologer: examensarbete enligt 4-fasmodellen*, s. 45

⁴ *Ibid*, s. 45 f.

Arbetet med uppsatsen har inletts med studier av examensarbeten, publikationer och lagtext inför framtagandet av det måldokument som ligger till grund för examensarbetet. En djupgående studie av litteratur, författningar och lagtext har utförts för att utveckla de frågeställningar som togs fram i det inledande skedet. När inläsningen av litteratur och annat material är avslutad har en fallstudie och en kvantitativ studie utförts i syfte att söka svar på de framtagna frågeställningarna. Då frågeställningarna arbetades fram med resultat från tidigare forskning inom området och litteraturfasen avslutades innan den empiriska studien utfördes ansåg författarna att en deduktiv ansats var bäst lämpad för detta examensarbete.

1.4.2 Val av metodologisk ansats

För att undersöka innehållet av exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap har dels en fallstudie men också en kvantitativ studie utgjort de metoder som har använts i arbetet. En fallstudie har utförts då fenomen i verkliga livet studerats i form av exploateringsavtal som olika kommuner har tecknat med exploatörer. Studien har utförts på ett systematiskt sätt genom att avtalen har undersökts utifrån en granskningsmall.⁵

Då studien även innebär att statistik har tagits fram från granskningen av exploateringsavtalen har även en kvantitativ studie utförts. I studien ingår totalt 47 exploateringsavtal som har valts ut av tjänstepersoner på 16 olika kommuner. Då urvalet av exploateringsavtal begränsats av kommunernas vilja att delta samt att avtalen har valts ut av enskilda tjänstepersoner har ett icke-slumpmässigt urval därmed tillämpats.⁶

1.4.3 Arbetsprocessen

Då syftet med examensarbetet bland annat är att kartlägga innehållet i exploateringsavtal för område med enskilt huvudmannaskap har en insamling av sådana avtal gjorts. Insamlingen har skett genom att en förfrågan om att få tillgång till sådana avtal har skickats till 34 kommuner. I förfrågan till kommunerna har det funnits krav på att avtalen ska uppfylla följande kriterier: exploateringsavtalet ska omfatta områden med enskilt huvudmannaskap och området ska om möjligt vara utfört så att författarna kan undersöka genomförandet. Under denna process har författarna i vissa fall stött på svårigheter att få tillgång till avtal som uppfyller kriterierna då vissa tjänstepersoner på de tillfrågade kommunerna inte har haft tid eller vetskap om sådana avtal funnits att tillgå. Författarna valde därför att gå in på kommunernas hemsidor för att undersöka om det fanns detaljplaner med enskilt huvudmannaskap där ett exploateringsavtal med stor sannolikhet var aktuellt. I många fall kunde därefter tjänstepersonerna på berörda kommuner tillhandahålla exploateringsavtalen för de berörda detaljplanerna.

Inför undersökningen av exploateringsavtalen togs en granskningsmall fram för att få en så enhetlig studie som möjligt. För att utforma denna mall utgick författarna från

⁵ Blomkvist & Hallin, *Metod för teknologer: examensarbete enligt 4-fasmodellen*, s. 60

⁶ Ibid s. 63-65

litteraturstudien som utfördes i början av examensarbetet. Även studier av tio slumpmässigt utvalda exploateringsavtal av samtliga insamlade utfördes för att på så sätt kontrollera att granskningsmallen passade in i arbetsmetoden.

Med hjälp av analys av insamlade exploateringsavtal samt tidigare utförd litteraturstudie har frågor till intervjuerna tagits fram. Vissa frågor har ställts till samtliga kommuner som har intervjuats och andra frågor har specifikt tagits fram för varje enskild kommun beroende på innehållet i exploateringsavtalen i de olika kommunerna. Vissa intervjuer skedde på plats hos kommunerna och vissa intervjuer genomfördes via telefon eller Skype. Vilken typ av intervju som genomfördes berodde dels på vad intervjuobjektet önskade och dels på det geografiska avståndet mellan författarna och intervjuobjekt. I takt med att intervjuerna genomfördes transkriberades svaren och en sammanställning av intervjun skickades till det aktuella intervjuobjektet för godkännande.

I samband med besök hos några av de kommuner som har tillhandahållit exploateringsavtal har författarna gjort platsbesök i de områden som omfattas av exploateringsavtalen i syfte att undersöka om exploatören har utfört sina åtaganden enligt avtalet. Under dessa besök har jämförelser gjorts med detaljplanen och granskningen som utgångspunkt för att lätt se vad exploatören har åtagit sig att utföra. Endast de anläggningar ovan jord var möjliga för författarna att bedöma, såsom vägar, lekplatser, gatubelysning och naturmark. Ledningar, vägkroppars uppbyggnad och annat som är beläget under markytan och som det har förekommit avtalsvillkor om i exploateringsavtalen har således inte kunnat undersökas.

Parallellt med intervjuer och fältarbete har statistik från exploateringsavtalen tagits fram och bearbetats. Specifika frågor till intervjuerna har tagits fram från granskningsmallen för att få klarhet i, vad som författarna anser, viktiga avtalsvillkor.

Under arbetsprocessens gång har utkast till granskningsmall, kapitel och intervjufrågor skickats till handledaren för synpunkter.

1.4.4 Materialval

Litteratur

Exploateringsavtal har tecknats mellan kommuner och byggherrar under lång tid och sedan 1 januari 2015 finns termen definierad i PBL och det finns även bestämmelser kring exploateringsavtal i samma lag. För att undersöka bakgrunden till exploateringsavtal har studier gjorts av litteratur, lagtext samt förarbeten och propositioner till PBL. Då exploateringsavtal är ett avtal mellan byggherren och kommunen har även kommuners möjligheter att ingå avtal studerats. I syfte att få klarhet i avtalssituationen och om exploateringsavtalet är ett offentligrättsligt eller civilrättsligt avtal har författarna läst litteratur och lagtext inom området, med fokus på kommunallagen, KL, och avtalslagen, AvtL.

Förutom det som nämnts på föregående sida har även litteratur och lagstiftning kring upprättande av en detaljplan, plangennomförande och särskilt reglerna och problematiken kring enskilt huvudmannaskap studerats. Även detta ryms inom lagstiftningen för PBL.

I syfte att få större förståelse kring EU-rättens inverkan på exploateringsavtal och hur exploateringsavtal hanteras i andra länder har även detta studerats. Några västeuropeiska länder har under de senaste åren infört lagstiftning kring exploateringsavtal, vilket kan hänföras till bland annat nya EU-regler inom området.

En sökning efter rättsfall inom området samt en artikelsökning för att hitta internationella artiklar kring exploateringsavtal och enskilt huvudmannaskap har utförts utan positiva resultat. Artiklar som berör exploateringsavtal i Sverige har hittats och varit till stor nytta i examensarbetet. Detsamma gäller tidigare examensarbeten inom områdena för exploateringsavtal, enskilt huvudmannaskap samt avtalssituationen mellan kommun och byggherre.

Exploateringsavtal

För att uppnå syftet med examensarbetet har 47 exploateringsavtal från 16 kommuner granskats. Dessa har varit en stor tillgång för författarna och utan dessa hade examensarbetet varit svårt att genomföra med goda resultat. Tidigt i arbetsprocessen skickades en förfrågan om att få tillgång till exploateringsavtal som har tecknats för genomförandet av detaljplaner där enskilt huvudmannaskap råder ut till 34 kommuner. Svaren från kommunerna har varit något varierande - vissa var snabba med att skicka avtal, vissa har inte vetat om de hade några sådana avtal och andra kommuner har inte återkommit trots ytterligare kontakt från författarnas sida.

De avtal som författarna har fått tillgång till analyserades efter hand under arbetets gång och innan analysen påbörjades togs en granskningsmall fram. Denna finns tillgänglig i bilaga 1. Vissa punkter i mallen är frågor med svar "ja/nej", exempelvis om tidplan finns med i avtalet. Andra frågor är mer uttömmande och svaren har varierat beroende på vad parterna hade kommit överens om i avtalet. Granskningsmallen har varit till stor hjälp för att få en enhetlig och jämn analys och även varit en tillgång vid förberedelse av intervjuer och fältarbete. Resultatet från granskningen överfördes till programmet Numbers för bearbetning. Tabeller och diagram skapades därefter för att på ett enkelt och tillgängligt sätt redovisa resultatet.

Intervjuer

I syfte att få insikt i hur kommunerna arbetar med exploateringsavtal och deras tankar kring kombinationen exploateringsavtal och enskilt huvudmannaskap har 12 intervjuer genomförts. En semistrukturerad intervjuemetod har använts för att kunna föra diskussion kring frågorna och för att kunna ställa frågor som uppkommer under intervjun. De flesta frågorna var formulerade på förhand men till skillnad från en strukturerad intervju som ofta innefattar en enkät med färdiga ja- och nejfrågor eller frågor där svaren graderas efter en färdig skala fick intervjuobjekten svara fritt och en

Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannskap

efterföljande diskussion uppstod vid många frågor.⁷ Intervjufrågorna lämnades till intervjuobjektet vid intervjutillfället för att på så sätt få ett så spontant svar som möjligt i alla fall utom ett. Anledningen till att detta är att den aktuella tjänstepersonen bad om att få frågorna i förväg. Kunde inte intervjuad tjänsteperson svara på en fråga gjordes en återkoppling gällande frågan vid ett senare tillfälle.

Intervjuobjekten har varit tjänstepersoner vid 12 av de 16 kommuner som har tillhandahållit exploateringsavtal. Författarna skickade ut förfrågan om intervju till samtliga 16 kommuner, och trots ytterligare förfrågan återkom fyra av kommunerna inte med något svar. Vissa av intervjuerna skedde, som tidigare nämnts, på plats hos kommunerna och andra via telefon eller Skype. För intervjuobjekt och intervjuform, se tabell 1 nedan. I de fall intervjun har skett med två tjänstepersoner från samma kommun har svaren sammanställts till ett dokument och ingen hänsyn har tagits till vem av de två tjänstepersonerna som har sagt vad i den kommande analysen.

Tabell 1 - Intervjuobjekt

Namn	Yrkestitel	Kommun	Intervjuform
<i>Marie-Louise Svensson</i>	Mark- och exploateringschef	Falkenberg	Möte
<i>Jörgen Högdin</i>	Mark- och exploateringsstrateg	Falkenberg	Möte
<i>Sara Jonasson</i>	Markingenjör	Karlskrona	Möte
<i>Mikael Wirbrand</i>	Mark- och exploateringsingenjör	Karlskrona	Möte
<i>Daniel Josefson</i>	Mark- och exploateringsingenjör	Kungsbacka	Möte
<i>Angelica Lucaci</i>	Mark- och exploateringsingenjör	Kungsbacka	Möte
<i>Tommy Palm</i>	Konslut	Landskrona	Telefon
<i>Mikael Lennung</i>	Mark- och exploateringsstrateg	Laholm	Skype
<i>Malin Alm</i>	Planerings- och exploateringsingenjör	Simrishamn	Möte
<i>Anni Danielsson</i>	Mark- och exploateringsingenjör	Stenungsund	Telefon
<i>Kristin Ulfstad</i>	Mark- och exploateringschef	Strömstad	Telefon
<i>Bengt Nilsson</i>	Kanslichef/ Exploateringschef	Sveddala	Telefon
<i>Margareta Björzell</i>	Exploateringsingenjör	Varberg	Möte
<i>Joel Sandler</i>	Mark- och exploateringsingenjör	Vellinge	Möte
<i>Lars-Gunnar Ludvigsson</i>	Exploateringschef	Ängelholm	Telefon

⁷ Blomkvist & Hallin, *Metod för teknologer: examensarbete enligt 4-fasmodellen*, s. 70-71

Förutom intervjuerna har frågor kring olika begrepp ställts till Svante Nilsson, universitetsadjunkt vid Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet. Kontinuerliga samtal har även hållits med handledaren Klas Ernard Borges där intervjuer, sakfrågor med mera har diskuterats.

Fältstudier

I samband med intervjuerna som skedde på plats hos kommunerna har även de områden som författarna har fått exploateringsavtal till besökts. De flesta områden besökte författarna själva men i samband med besöket hos en av kommunerna skedde besöken tillsammans med två tjänstepersoner från kommunen. Syftet med fältstudierna har varit att kontrollera om exploitören har uppfyllt det som denne har förbundit sig till i exploateringsavtalet. Totalt besöktes samtliga områden i nio av de medverkande kommunerna.

1.5 Felkällor

Teori

Vid inläsningen av teori kan tolkningsfel ha uppstått eftersom litteratur, propositioner, förarbeten etcetera är material som tolkas av läsaren. Författarna av examensarbetet kan därför inte med all säkerhet garantera att den tolkning av litteraturen som har gjorts är korrekt, och den tolkning som författarna av det material som har använts vill förmedla.

Vidare har författarna inte hittat några rättsfall inom området för exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap. Det har funnits rättsfall i den använda litteraturen men författarna har uppfattat att dessa inte berör ämnet tillräckligt ingående och i sin helhet, varför dessa inte har använts för att inhämta teori. I detta hänseende kan en missbedömning har gjorts från författarnas sida.

Exploateringsavtal

Faktorer som kan ha inverkan på studien är att endast 34 av Sveriges 290 kommuner har kontaktats och blivit ombudade att skicka exploateringsavtal som har tecknats för detaljplaner med enskilt huvudmannaskap. Studien omfattar därav inte samtliga kommuner i Sverige och är inte rikstäckande. De kommuner som har kontaktats har främst varit belägna i Skåne, Blekinge, Småland, Halland och Västra Götaland. Även större kommuner i området kring Stockholm har kontaktats, dock har författarna inte fått något svar från dessa. Karaktären hos de 16 kommuner som har tillhandahållit exploateringsavtal skiljer sig åt - vissa är små, andra är attraktiva kustkommuner och vissa är större. Författarna anser därmed att en någorlunda bra spridning mellan olika karaktärer hos kommuner erhållits. Önskvärt hade dock varit exploateringsavtal från flera större kommuner för att få en jämnare fördelning.

Författarna har även varit i kontakt med kommuner där nuvarande tjänstepersoner inte känt till om eftersökta avtal har träffats i kommunen varför viss osäkerhet kring detta finns. Ännu en osäkerhet kring urvalet av exploateringsavtal är att författarna inte har

haft möjlighet att kontrollera om det har funnits fler exploateringsavtal än de tillhandahållna eftersom tjänstepersonerna själva har valt ut avtalen.

Intervjuer

Syftet med de genomförda intervjuerna var att få en så bra och genomgående uppfattning som möjligt av kommunernas tankar och arbetssätt kring exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap. Det hade därför varit önskvärt att hålla intervjuer med samtliga 16 deltagande kommuner men som nämnts ovan svarade fyra av de tillfrågade tjänstepersonerna inte på författarnas förfrågan om att bli intervjuade. Detta medför att ett något sämre underlag ligger till grund för slutsatserna av intervjuerna.

Intervjuobjekten fick själva välja om intervjun skulle ske vid ett personligt möte eller om intervjun istället skulle ske via telefon eller Skype. Undantagna var tjänstepersoner i Uddevalla, Stenungsund, Strömstad, Orust och Jönköping som författarna på grund av kommunernas geografiska lägen inte ansåg vara möjliga att genomföra intervju med på plats. Generellt anser författarna att intervjuerna som genomfördes vid ett personligt möte hade en något annan karaktär än de intervjuer som genomfördes via telefon. Vid ett personligt möte är det lättare att ställa följdfrågor och diskussioner kring frågorna uppkom oftare i dessa situationer än vid telefonintervjuerna. Det är även lättare att uppfatta den andra motparten vid ett möte - kroppsspråk och ansiktsuttryck kompletterar talet på ett sätt som inte uppfattas vid en telefonintervju. Författarna upplever att intervju via Skype är ett bättre komplement till intervju i person än vad en telefonintervju är. Trots att mötet då inte sker fysiskt finns ändå attributen med kroppsspråk och författarna tyckte att det var lättare att ställa följdfrågor vid den intervju som hölls via Skype än vid de telefonintervjuer som genomfördes.

Alla intervjuer utom en spelades in och transkriberades. Vid vissa tillfällen har det varit svårt för författarna att uppfatta vad som sägs under intervjuerna och syftningsfel kan ha uppkommit vid transkriptionen. För att motverka detta har transkriptionen skickats till intervjuobjekten för godkännande. Vissa ändringar av intervjuerna har gjorts av intervjuobjekten och därefter har intervjuerna använts som underlag i examensarbetet.

1.6 Avgränsningar

Studien har den avgränsning att det endast är exploateringsavtal för områden där enskilt huvudmannaskap råder som ska undersökas. Markanvisningsavtal vid enskilt huvudmannaskap och exploateringsavtal vid kommunalt huvudmannaskap ska således inte ingå i denna studie.

1.6.1 Framtida studier

Under arbetsprocessens gång har författarna på grund av den begränsade tiden tvingats avgränsa ämnesområdet. Rapporten har bland annat berört tjänstepersonernas uppfattning av förhållandet mellan kommun och exploatör. Exempel på framtida studier är därför att undersöka exploatörernas uppfattning av relationen mellan kommun och exploatör samt om kommunens riktlinjer för exploateringsavtal påverkat exploatörernas arbetssätt. Även samfällighetsföreningarnas inställning till ämnesområdet är exempel på vad framtida studier kan handla om. Vidare kan det även vara av intresse att undersöka samordningen för utförandet av kommunala och enskilda anläggningar och den problematik som kan uppstå där med kravet på lagen om offentligt upphandling, LOU.

1.7 Disposition

Kapitel 1 - Inledning

I detta kapitel presenteras bakgrund, syfte, frågeställningar, metodval samt avgränsningar. Även en kort sammanfattning av tidigare examensarbete inom ämnet tas upp. Förslag på framtida studier framförs även i kapitlet.

Kapitel 2 - Planläggning av mark

I kapitlet introduceras Plan- & bygglagen, grunder i detaljplanarbetet och den grundläggande innebörden av huvudmannaskapet i detaljplan.

Kapitel 3 - Exploateringsavtal

Här ges grundläggande information om exploateringsavtalets innehåll samt den problematik som kan uppstå för parter som ingått i detta avtal.

Kapitel 4 - Granskning av exploateringsavtal och statistik

I detta kapitel redovisas statistik av exploateringsavtalens innehåll som undersökts i studien.

Kapitel 5 - Intervjuer

I avsnittet presenteras resultat från de intervjuer med tjänstepersoner från olika kommuner som författarna utfört.

Kapitel 6 - Resultat från fältstudier

I detta avsnitt presenteras resultat från de fältstudier av exploateringsområden i olika kommuner som författarna utfört.

Kapitel 7 - Diskussion

I detta kapitel diskuteras och analyseras resultat från framförallt kapitel 4 och 5.

Kapitel 8 - Slutsatser

I kapitlet belyses den konklusion som författarna kommit fram till utifrån den studie som utförts.

1.8 Tidigare examensarbeten inom området

Det finns ett antal examensarbeten som behandlar exploateringsavtal ur olika synvinklar. I två av arbetena, som är skrivna av studenter vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet respektive Ekonomihögskolan vid Lunds universitet, studeras lagrummen kring exploateringsavtal och avtalsförhållandet mellan kommun och exploatör. Dessa är *Kevin Häggström: Exploateringsavtal - En analys av avtalets rättsliga karaktär och rättsliga grund* samt *Sophie Svensson: Exploateringsavtal - Regleringen av avtalsrelationen mellan kommuner och enskilda aktörer*. Häggströms arbete är från 2011 och har därmed utgångspunkt i de gamla exploatörsbestämmelserna medan Svenssons arbete är från 2016 och utgår således från de nya bestämmelserna om exploateringsavtal. Båda författarna konstaterar dock att avtalsrelationen mellan parterna är komplex på grund av parternas inbördes maktpositioner och att frågan gällande avtalets karaktär är något oklar. Häggström skriver i sin slutsats:

De mest centrala resultaten av denna analys är att stor vikt måste tillmätas den offentligrättsliga sidan av avtalets karaktär. Exploateringsavtalet ter sig som en form av modifierad maktutövning där ett visst förhandlingsutrymme har erbjudits byggherren, snarare än att vara i närheten av ett kommersiellt avtal mellan kommun och enskild.

Huvudfrågan i Sophie Svenssons uppsats är om intentionerna bakom införandet av de nya bestämmelserna om exploateringsavtal har blivit uppfyllda. Sammanfattningsvis konstaterar Svensson att reglerna har blivit tydligare, men att lagstiftningen fortfarande innehåller vissa oklarheter kring exploateringsavtal.

Frågan om lagstöd i exploateringsavtal undersöktes år 2007 av *Peter Smith* från Kungliga Tekniska Högskolan i examensarbetet *Tillämpning av exploateringsavtal i praktiken - Finns det lagstöd för avtalsvillkoren?*. Totalt granskades 129 exploateringsavtal från 8 olika exploatörer. Av dessa 129 avtal innehöll 39 % avtalsvillkor som saknar lagstöd. Vanligast förekommande var avtalsvillkor där exploatören ålades att bekosta anläggningar som inte kunde kopplas direkt till exploateringen. Andra förekommande villkor var exempelvis upplåtande av servitut utan ersättning, underhåll av allmän plats och bestämmelser om upplåtelseform för bostäder. De flesta av de exploateringsavtal som undersöktes var tecknade för detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap. Smith skriver att huvudmannaskapet för allmän plats var enskilt endast i vissa fall.

Vidare finns ett arbete där sex genomförandeavtal i tre kommuner i Västra Götaland har studerats för att undersöka vad som regleras i avtalen, om något saknar lagstöd och om anläggningarna är utförda eller ej. Samtliga undersökta avtal var tecknade för detaljplaner där enskilt huvudmannaskap råder men endast ett av de undersökta avtalen utgjorde ett exploateringsavtal. Examensarbetet är skrivet av *Maria Johansson och Chatrine Karlsson* vid Högskolan Väst och har titeln *Genomförandeavtal - Innehåll och reglering av avtal*. Slutsatserna från arbetet är att

kommunernas avtal ser relativt olika ut men att avtalsvillkor som saknar lagstöd är förekommande, exempelvis bestämmelser om upplåtelseform eller att exploatören ska ge ekonomiskt stöd till projekt utanför planområdet. Som förslag på framtida studier anger författarna att granskning av exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap är av intresse.

Vad gäller detaljplaner med enskilt huvudmannaskap och genomförandet av dessa finns examensarbetet *Detaljplaner med enskilt huvudmannaskap för allmänna platser - En granskning av planering och genomförande* skrivet av *Maja Ivarsson, Rosalie Sandahl och Hanna Ternevall* vid Högskolan Väst. I arbetet har 15 detaljplaner med enskilt huvudmannaskap granskats och en enkät har skickats till Västra Götalands samtliga kommuner. Författarna konstaterar i sina slutsatser att enskilt huvudmannaskap används i större utsträckning än vad det finns lagstöd för. Genomförandet av de granskade planerna har däremot fallit väl ut och de allmänna platserna har till stor del utformats enligt kommunens intentioner.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de undersökningar och examensarbeten inom området som har gjorts är bra och många relevanta slutsatser har presenterats. Något som däremot saknas är en studie som fokuserar enbart på exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap och konsekvenserna av detta. Förutom oklarheter som exempelvis hur ägandet av den allmänna platsmarken regleras eller vad som händer om delar av avtalet inte genomförs är även de nya reglerna gällande riktlinjer kring exploateringsavtal och hur de har påverkat kommunernas arbete utforskade. Vissa frågor som har undersökts i tidigare examensarbeten kommer även att behandlas i detta arbete för att få ett bredare perspektiv på frågorna. Exempel på sådana frågor är lagstöd i avtalsvillkor, huruvida anläggningarna är utförda eller ej och hur avtalssituationen ska bedömas.

2 Planläggning av mark

2.1 Den nya plan- och bygglagen

Den 2 maj 2011 trädde plan- och bygglagen (2010:900) i kraft efter ett stort antal utredningar och ersatte äldre PBL från 1987 i sin helhet. Äldre PBL, ÄPBL, infördes i syfte att bland annat flytta ansvaret för planläggning från staten till kommunerna, öka medborgarinflytandet samt för att göra plansystemet mer modernt och enkelt.⁸ Större fokus riktades mot planeringsprocessen och det infördes även bestämmelser gällande intresseavvägning i större omfattning än tidigare.⁹

Efter flertalet lagändringar och många samhällsförändringar samt vissa svårigheter att tillämpa lagen konstaterades att det fanns behov av ändringar. Över 250 ändringar i ÄPBL föreslogs och tillsammans med behovet av en språklig modernisering gav detta att en ny plan- och bygglag infördes.¹⁰ Förutom den språkliga moderniseringen var syftet med en ny plan- och bygglag att förenkla plan- och byggprocessen samt att öka kontrollen av byggandet. Även viktiga begrepp fick en definition i lagtext för att göra tillämpningen av lagen lättare.¹¹

2.2 Detaljplaneläggning i Sverige

Planläggning av mark är en kommunal angelägenhet (PBL 1 kap. 2 §), vilket brukar beskrivas som det kommunala planmonopolet. Med detta menas att kommunerna har ensamrätt på att anta planer och därmed rätt att bestämma när, hur och om en detaljplan ska antas.¹² Användningen av mark- och vattenområden, byggnadsverk och bebyggelse regleras med hjälp av en detaljplan eller områdesbestämmelser (PBL 4 kap. 1 §). Med områdesbestämmelser kan kommuner reglera användningen av mark i områden som inte omfattas av detaljplan men där syftet med översiktsplanen eller ett riksintresse enligt miljöbalken, MB, behöver tillgodoses (PBL 4 kap. 41 §).¹³ I denna uppsats studeras endast detaljplaner, varför områdesbestämmelser inte kommer att behandlas närmare.

I en detaljplan regleras byggnader, anläggningar samt hur marken ska användas och även hur ett område ska förnyas eller bevaras beskrivs. Kommunen är i vissa situationer tvungen att upprätta en detaljplan. Detta benämns som detaljplanekravet och gäller dels vid ny sammanhållen bebyggelse, dels vid förändring eller bevarande av bebyggelse och dels vid uppförande av nytt enstaka byggnadsverk (PBL 4 kap. 2 §).

⁸ Prop. 2009/10:170, s. 126 f.

⁹ Boverket, *PBL Kunskapsbanken - En handbok om plan- och bygglagen: Plan- och bygglagstiftningens utveckling*

¹⁰ Prop. 2009/10:170, s. 126 f.

¹¹ Ibid, s. 1

¹² Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 1 kap. 2 §

¹³ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 4 kap. under rubriken *Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser*

Vid upprättande av en detaljplan ska en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen göras enligt 2 kap. PBL och hänsyn ska även tas till hushållningsbestämmelserna i MB 3 och 4 kap. samt miljö kvalitetsnormerna i MB 5 kap.. Grundläggande frågor som ska hanteras i en detaljplan är vilken mark som är lämplig för bebyggelse, vilket innebär att gränser för mark avsedd för allmän plats såsom parker, gator etcetera, respektive kvartersmark avsedd för enskild bebyggelse samt mark för vattenområden ska visas. För allmän plats som kommunen är huvudman för ska även användningen och utformningen bestämmas (PBL 4 kap. 5 §).¹⁴ Frågor rörande byggnaders höjd och byggnaders användning (PBL 4 kap. 11 §) får kommunen reglera i en detaljplan men de är inte tvungna att göra detta. Detsamma gäller även byggnaders utformning och läge (PBL 4 kap. 16 §). Övriga frågor som kommunen får bestämma i en detaljplan är exempelvis skyddsåtgärder för att motverka olyckor, markföroreningar eller störningar (PBL 4 kap. 12 §), befrielse från eller ökade krav på bygg-, rivnings- eller marklov (PBL 4 kap. 15 §), fastighetsindelingsbestämmelser (PBL 4 kap. 18 §) med mera.

Antagna detaljplaner fortsätter att gälla tills de upphävs eller ändras. Dock har alla detaljplaner en genomförandetid, inom vilken fastighetsägare är garanterade byggrätt i enlighet med planen för sin fastighet. Detta innebär att bygglov ska lämnas för de byggnader som är i enlighet med planen och övriga bestämmelser rörande byggande inom detaljplan. När genomförandetiden har passerat har kommunen rätt att ändra eller upphäva detaljplanen utan att ge ersättning för outnyttjade byggrätter. För att som fastighetsägare vara säker på att få tillgodogöra sig den byggrätt som finns i detaljplanen måste därmed bygglov sökas innan genomförandetiden går ut.¹⁵

2.3 Huvudmannaskapet för allmän platsmark

I en detaljplan ska det bland annat regleras vem som är huvudman för den allmänna platsmarken, vilket kommunen som huvudregel ska vara. Kommunen kan dock enligt PBL 4 kap. 7 § bestämma att huvudmannaskapet ska vara enskilt om det finns särskilda skäl. Vad som godtas som särskilda skäl är vanligen i områden med fritidsboende eller i områden med permanentboende där det i angränsat område råder enskilt huvudmannaskap sedan tidigare.¹⁶

¹⁴ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 4 kap. under rubriken *Detaljplanen - vissa grunddrag*

¹⁵ Ibid

¹⁶ SOU 2012:91 s. 68

2.3.1 Förvaltning av allmän plats vid enskilt huvudmannaskap

Råder det enskilt huvudmannaskap för allmän plats i ett område löses förvaltningsfrågan genom att en gemensamhetsanläggning bildas för de allmänna anläggningarna. Det är då de omkringliggande fastigheterna som kommer att ha del i denna gemensamhetsanläggning.¹⁷

I ett exploateringsavtal kan bland annat regleras att exploatören ska ansöka om förrättningen för bildandet av gemensamhetsanläggningen. I denna anläggningsförrättning kommer inte kommunen att vara sakägare och har därmed ingen möjlighet till att påverka resultatet av denna förrättning. Fastighetsägarna till de deltagande fastigheterna i gemensamhetsanläggningen utgör ingen part i exploateringsavtalet och har därmed inga skyldigheter eller incitament att följa det avtal exploatören tecknat med kommunen. Det kan därmed med nämnda förutsättningar uppstå en risk att avtalet inte fullföljs. Kommuner brukar i vissa fall därför använda sig av vitesklausuler för att öka exploatörens incitament till att fullfölja villkoren om att bilda en gemensamhetsanläggning. Dock kan dessa vitesklausuler vara verkningslösa eftersom kommunerna ofta har svårt att följa upp om nämnda anläggningar i avtalen uppförts eller inte.¹⁸ Svårigheten kan bestå av att kommunen inte har resurser i form av administration och uppföljning samt att det vid tecknandet av exploateringsavtalet inte har klargjorts vem som har ansvaret att följa upp om avtalet har fullgjorts.¹⁹

2.3.2 Hur regleras ansvaret vid enskilt huvudmannaskap?

Generellt kan sägas att det i PBL inte är särskilt reglerat om vem som har ansvar vid olika frågor då enskilt huvudmannaskap råder. Vad gäller ansvaret för drift och underhåll av anläggningarna på allmän plats i en detaljplan med kommunalt huvudmannaskap regleras detta i PBL 6 kap. 21 §. Någon motsvarande bestämmelse för vem som har ansvaret vid enskilt huvudmannaskap finns inte i PBL. Istället görs en hänvisning till anläggningslagen i PBL 6 kap. 1 § 2 st. då enskilt huvudmannaskap råder. Det blir således först under anläggningsförrättningen som ansvaret för drift och underhåll klarläggs.

Användningen och utformningen av de allmänna platserna *ska* vid kommunalt huvudmannaskap enligt PBL 4 kap. 5 § anges i detaljplanen. Regleras inte detta i detaljplan *ska* användningen och utformningen ordnas på ett ändamålsenligt sätt samt i enlighet med ortens sed enligt PBL 6 kap. 18 §. För användningen och utformningen av allmän plats vid enskilt huvudmannaskap finns inget krav i PBL att detta ska regleras i en detaljplan. Däremot *får* kommunen enligt PBL 4 kap. 8 § 2 p. genom planbestämmelser reglera hur allmänna platser vid enskilt huvudmannaskap ska utformas och användas.

¹⁷ Kommitté för Kompetensinsatser gällande ny plan-och bygglag, *Val av huvudmannaskap*, s. 7

¹⁸ Kommitté för Kompetensinsatser gällande ny plan-och bygglag, *Val av huvudmannaskap*, s. 7

¹⁹ Hornsved, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP 91)*, s. 22

I en detaljplan med kommunalt huvudmannaskap har kommunen rätt enligt PBL 6 kap. 13 § att lösa in markområden som enligt detaljplan utgör allmän plats. Någon motsvarande inlösenrättighet för fastighetsägarna i området finns inte reglerat i PBL för en detaljplan med enskilt huvudmannaskap. Det bör dock noteras att markåtkomsten oftast inte löses med äganderätt eftersom en gemensamhetsanläggning inte kräver att deltagande fastigheter äger den mark där anläggningen ska etableras.²⁰

Det kan dock uppstå en problematik kring att samfällighetsföreningen inte behöver äga den mark som gemensamhetsanläggningen är lokaliserad på. Om anläggningen exempelvis utgör ett grönområde kan markägaren fortfarande begära att få såga ner träd för sitt virkesuttag. En konflikt med samfällighetsföreningen kan därmed uppstå.²¹ Enligt AL 18 § 2 p. har den fastighetsägare som har mark som i detaljplan utgör allmän platsmark vid enskilt huvudmannaskap rätt att ansöka om förrättning. Vidare har fastighetsägaren enligt AL 12 § 2 st. rätt att få området som berörs av anläggningen inlöst om hen begär det. Dock ska synnerligt men för fastigheten ha uppstått för att fastighetsägaren ska ges denna möjlighet.

2.3.3 Svårigheter vid utbyggnad av allmän plats

Utbyggnadstakt

Vid kommunalt huvudmannaskap bestämmer givetvis kommunen själv utbyggnadstakten för den allmänna platsmarken. I en detaljplan med enskilt huvudmannaskap har kommunen däremot ingen möjlighet att påverka utbyggnadstakten. Likt annan reglering vad gäller allmänna anläggningar vid enskilt huvudmannaskap regleras utbyggnadstakten först i anläggningsförrättningen där det i anläggningsbeslutet enligt AL 24 § 7 p. ska anges när anläggningen ska vara utförd.

Etappvis utbyggnad

Det finns även svårigheter vid etappvis utbyggnad i ett område med enskilt huvudmannaskap. Svårigheten beror bland annat på att en gemensamhetsanläggning har bildats för fastighetsägarna i den första etappen. I samband med detta har exploatören överlåtit de anläggningar som finns på den allmänna platsmarken och har därmed i samband med detta förlorat makten i vissa delar av exploateringsområdet. Det har då uppstått sådana rättighets- och sakägarförhållanden som kan försvåra det fortsatta genomförandet vad gäller övriga ännu inte utbyggda delar av exploateringsområdet. När det sedan är dags för nästa etapp som exempelvis kan innehålla allmänna anläggningar som är avsedda för hela exploateringsområdet finns det ett behov av att ansluta fastigheterna som tillhör den första etappen till de gemensamhetsanläggningar som omfattar dessa nya anläggningar. Det kan även finnas ett behov av att gemensamhetsanläggningen i den första etappen måste omprövas när den andra etappen byggts ut. Om fastighetsägarna till de deltagande

²⁰ Kommitté för Kompetensinsatser gällande ny plan-och bygglag, *Val av huvudmannaskap*, s. 12

²¹ *Ibid*, s. 12

fastigheterna motsätter sig en omprövning gäller det därför att det inträtt sådana förhållanden som krävs för att en omprövning ska bli aktuell enligt AL 35 §.²²

Vatten- och avloppsnätet

Det kan även finnas en problematik vad gäller frågor som rör VA-nätet inom en kommun. Kommunens VA-nät är ofta placerat under vägnäten. Problem kan därmed uppstå vid ledningsbrott i områden där enskilt huvudmannaskap råder. Vid brådskande ärenden som ett ledningsbrott ofta är kan det tänkas att svårigheter kan uppstå vid samordningen mellan kommunen och den förening som sköter förvaltningen av vägkroppen. Föreningen utgör dessutom ofta en aktör som inte innehar någon erfarenhet vad gäller sådana frågor.²³

Ändring av detaljplan

När en detaljplan ska ändras på grund av att ett område i en detaljplan som omfattar allmän platsmark istället ska utgöra kvartersmark kan enskilt huvudmannaskap försvåra denna process ytterligare än om kommunalt huvudmannaskap omfattat detaljplanen. När kommunalt huvudmannaskap råder är det endast beslutet om ändring av detaljplan som riskerar att överklagas. Vid enskilt huvudmannaskap riskerar även beslutet om att upphäva en gemensamhetsanläggning att överklagas vilket kan fördröja och förlänga processen ytterligare. Även om ändringen av detaljplanen vinner laga kraft återstår upphävandet av gemensamhetsanläggningen vilket innebär en ytterligare osäkerhet innan marken kan tas i anspråk för kvartersmarkens ändamål. Att upphäva en gemensamhetsanläggning kan ofta bli en stor och tidskrävande process om sakägarkretsen är stor.²⁴

Dagvattenhantering

Om kommunen är huvudman för allmän platsmark i en detaljplan gäller lag om allmänna vattentjänster vid frågan om dagvattenhantering, LAV. Är det istället enskilt huvudmannaskap för allmän platsmark gäller inte ovan nämnda lag. Det råder viss tveksamhet om frågan om dagvattenhantering då istället löses med hjälp av AL eller MB och lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, LSV.²⁵ Kommunen har dock en möjlighet att reglera dagvattenhanteringen i ett område i detaljplan med hjälp av PBL 4 kap. 14 § 1 p. genom att ställa villkor om att innan ett lov kan ges ska frågan om dagvattenhanteringen för det gällande området vara löst.

²² Ibid, s. 14

²³ Kommitté för Kompetensinsatser gällande ny plan-och bygglag, *Val av huvudmannaskap*, s. 10

²⁴ Ibid, s. 14 f.

²⁵ Ibid, s. 16 f.

2.4 Gatukostnader

För detaljplaner där kommunen är huvudman för allmän plats och därmed är skyldiga att anlägga gator eller andra anläggningar får kommunen ta ut anläggningskostnaderna för detta från de berörda fastighetsägarna (PBL 6 kap. 24 §). Ersättningen från fastighetsägarna får dock endast avse utförande och förbättring av de allmänna anläggningarna och inte kostnader för drift och underhåll. Finansieringen av drift och underhåll bekostas istället med hjälp av skattemedel.²⁶

2.4.1 Uttag av gatukostnader

Kommunen har två alternativa sätt att ta ut gatukostnader på - genom områdesvis uttag eller genom att kostnaderna fördelas mellan fastigheterna längs en gatudel. Huvudregeln är områdesvis uttag vilket innebär att kostnaderna fördelas mellan de fastigheter som finns i det berörda området. Kommunen måste vid detta alternativ bestämma vilka fastigheter som är berörda (fördelningsområde), hur stora gatukostnaderna är (kostnadsunderlag) och de måste även bestämma hur stor del av kostnaderna varje fastighet ska betala (fördelningsgrund). Enbart de fastigheter som har nytta av anläggningen ska ingå i fördelningsområdet, som ofta överensstämmer med detaljplanen.²⁷ Fördelningen av gatukostnaderna mellan fastigheterna i fördelningsområdet ska vara skälig och rättvis. Antal byggrätter, antal lägenheter eller fastighetsstorlek är exempel på vad fördelningen kan grundas på.²⁸

Uttag av kostnaderna efter fördelning på gatudel innebär att varje fastighet ska betala hälften av de kostnader som uppkommer för den gatudel som är framför fastigheten. Kostnader för exempelvis gatubelysning eller andra anordningar som normalt finns på en gata ska däremot fördelas lika mellan fastigheterna längs med gatan (PBL 6 kap. 25 §). I propositionen till införandet av områdesvis uttag av gatukostnader framförs att områdesvis uttag är mer rättvis än fördelning efter gatudel i många fall:

Sådana faktorer för ersättningsberäkningen som tomtlinjens längd vid gatan och den tillåtna hushöjden ger inte alltid ett riktigt uttryck för tomtägarens nytta av gatan. Även stora tomter kan ha mycket kort tomtlinje utmed gatan, t.ex. skafttomter.²⁹

För att kommunen ska kunna ta ut gatukostnader krävs att en gatukostnadsutredning har upprättats där fördelningsområde, kostnadsunderlag och fördelningsgrund redovisas (PBL 6 kap. 28 §). Beroende på val av metod för uttag av gatukostnaderna måste utredningen vara ute på samråd respektive granskning och därefter tas beslut gällande gatukostnader (PBL 6 kap. 29-32 §§). När den gata eller anläggning som kostnaderna avser är färdigställd och därmed kan börja att användas kan kommunen kräva att en fastighetsägare ska betala gatukostnaderna efter vad som är beslutat (PBL 6 kap. 34 §).

²⁶ Ibid, s. 8

²⁷ Kalbro & Lindgren, *Markexploatering*, s. 78 f.

²⁸ Boverket, *PBL Kunskapsbanken - En handbok om plan- och bygglagen: Gatukostnader*

²⁹ Prop. 1980/81:165, s. 30

2.4.2 Problematiken med gatukostnader

Trots att kommunerna har möjlighet att ta ut ersättnings för gatukostnader är det endast ett litet antal kommuner som gör detta. Ett beslut från kommunen att ta ut gatukostnader kan få fastighetsägare att känna sig orättvist behandlade och beslutet överklagas ofta. Vissa kan även känna att de inte har någon nytta av att det kommunala gatenätet byggs ut och att de då åläggs att betala för detta ifrågasätts ofta.³⁰

Konsekvenser av kommuners hantering av gatukostnader

En effekt av att gatukostnader sällan tas ut är att det har lett till svårigheter för kommunerna att vara konsekventa i sin hantering gällande frågan vilket medför att det är svårt för fastighetsägare att förutse dessa kostnader. Kommuner har istället för att tillämpa gatukostnadsbestämmelserna finansierat utbyggnaden av allmänna platser genom bland annat avtal med fastighetsägare i samband med detaljplanarbetet, exempelvis exploateringsavtal. Andra lösningar har varit att planlägga de allmänna anläggningarna på kvartersmark, vilket innebär att fastighetsägarna får ansvaret för att genomföra planen, eller att kommunen har beslutat att enskilt huvudmannaskap ska råda för de allmänna platserna.³¹ I andra fall, exempelvis i omvandlingsområden med befintlig bebyggelse, kan konsekvensen att kommuner inte tar ut gatukostnader leda till att gator istället finansieras via skattemedel. En följd av inkonsekvent hantering av finansiering av gator och andra anläggningar på allmän plats är att invånarna i kommunen riskeras att behandlas olika, vilket strider mot kommunallagens likställighetsprincip.³²

³⁰ Kommittédirektiv 2011:104, s. 7 f.

³¹ Regeringen, *Lagrådsremiss - Nya bestämmelser om gatukostnader*, s. 20 f.

³² Kommittédirektiv 2011:104, s. 8, Regeringen, *Lagrådsremiss - Nya bestämmelser om gatukostnader*, s. 22

3 Exploateringsavtal

3.1 De tidigare exploatörsbestämmelserna

Exploatörsbestämmelserna som tidigare fanns i PBL 6 kap. 3-10 §§ och 12 § upphörde att gälla 1 januari 2015. Dessa innebar bland annat att fastighetsägare till mark planlagd som allmän plats kunde bli tvungna att avstå eller upplåta mark utan ersättning (PBL 6 kap. 3-5 §§). Om det var skäligt med hänsyn till den nytta som fastighetsägaren förväntades få av planläggningen kunde länsstyrelsen ta ett sådant beslut, vilket kallades för exploatörsförordnande. Angående fastighetsägarens nytta av planläggningen ansågs främst värdeökning av fastigheten vara ett giltigt skäl och tillämpligt vid större exploateringar med professionella byggherrar.³³ Samma bestämmelser gällde även kvartersmark avsedd för allmänna byggnader i detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap.³⁴

Bestämmelsen gällande allmänna byggnader fanns sedan tidigare i ÄPBL och när den infördes rörde det sig ofta om kommunala eller offentliga byggnader. I takt med att offentlig verksamhet har blivit mer förekommande sedan ÄPBL infördes är det dock inte längre lika självklart vad som är av allmänt intresse och vad som är av privat intresse.³⁵ Förutom att en fastighetsägare kunde bli tvungen att avstå eller upplåta mark utan ersättning kunde hen även bli ålagd att betala anläggning av vägar, gator samt anläggningar för vatten och avlopp.³⁶ I likhet med bestämmelsen om att avstå mark var detta beroende av den nytta som exploatören ansågs få av planläggningen. Finansiering av anläggningar utanför planområdet har ansetts vara svårbedömt, men anordningar som inte direkt behövs för bebyggelsens funktion ansågs sakna lagstöd. För exploateringsavtal avseende detaljplaner som har påbörjats innan 1 januari 2015 gäller fortfarande dessa bestämmelser.³⁷

Vid tidpunkten för när ÄPBL infördes var kommunerna en naturlig initiativtagare till att nya detaljplaner skulle tas fram. Den främsta orsaken till detta anses vara bostadsbyggnadsprogrammen som finansierades av staten. Under 1990-talet började de ekonomiska förutsättningarna för bostadsbyggande att förändras och därmed även vem som tog initiativ till planläggning.³⁸

Nya PBL, och därmed även exploatörsbestämmelserna, infördes delvis för att planprocessen skulle bli enklare, tydligare och mer effektiv. Bestämmelserna i PBL gällande plangenomförande grundar sig dock till stor del på de bestämmelser som fanns innan ÄPBL infördes, vilket inte speglar dagens situation. Exploatörsbestämmelserna användes i liten utsträckning eftersom de ofta upplevdes som administrativt svåra av kommuner och övriga inblandade. I praktiken upprättades

³³ Sjödin m.fl, *Markåtkomst och ersättning: för bebyggelse och infrastruktur*, s. 110

³⁴ Civilutskottets betänkande 2013/14:CU31, s. 19

³⁵ Kalbro & Mattsson, *I Skrifter till Anders Victorins minne*, s. 275

³⁶ Kommittédirektiv 2011:104, s. 9

³⁷ Övergångsbestämmelser SFS 2014:900 p. 6

³⁸ SOU 2012:91, s. 196 f.

istället ofta exploateringsavtal mellan kommun och exploatör vid planläggning av områden där kommunen inte var fastighetsägare.³⁹ Den rättsliga grunden för tecknande av dessa exploateringsavtal ansågs ligga i exploatörsbestämmelserna. Upprättande av exploateringsavtal tog dock ofta lång tid och ledde därmed till förseningar i detaljplanarbetet. Syftet med införandet av bestämmelserna var att skapa en effektiv planering och bra förutsättningar för samhällsbyggandet, vilket inte anses vara uppfyllt.⁴⁰

3.1.1 Effekter av exploateringsavtal utan lagbestämmelser

Plangenomförandeutredningen, som i december 2012 presenterade SOU 2012:91 *Ett effektivare plangenomförande*, menar att en effekt av att många plangenomförandeåtgärder tidigare har reglerats i exploateringsavtal och inte i handlingarna för detaljplanen är att allmänheten har haft lite eller ingen insyn och att frågorna därmed inte fått någon granskning av allmänheten.⁴¹ Detta har medfört en osäkerhet för både exploatörer och kommuner då det inte har funnits någon förutsägbarhet i vad exploateringsavtal kan resultera i. I beaktande av att processen att ta fram ett exploateringsavtal kan ta lång tid innebär detta ekonomiska risker som små aktörer antas vara obenäpna att ta. En situation där endast kapitalstarka exploatörer är villiga att inleda avtalsprocesser gällande exploateringsavtal kan enligt kommittédirektivet tros leda till minskad utveckling och konkurrens inom branschen.⁴²

På grund av det kommunala planmonopolet anses kommunerna inneha en stark förhandlingsposition vid upprättandet av exploateringsavtal. Det är vanligt att förhandlingarna om exploateringsavtalet startar redan före eller i samband med att kommunen börjar arbeta med detaljplanen och det har visat sig att förutom frågor som är direkt kopplade till själva exploateringen, innehåller många exploateringsavtal även krav på att exploatören ska stå för andra kostnader. Tidigare studier av exploateringsavtal har visat att det kan röra sig om krav på att exempelvis uppföra byggnader som kommunen har ansvar att uppföra enligt lag, eller att exploatören ska lämna ett bidrag till kommunen för uppförandet av sådana byggnader eller anläggningar. I denna typ av förhandlingssituation, där exploatören har en beroendeställning i förhållande till kommunen, kan det medföra att detaljplanarbetet avbryts om exploatören inte tillgodoser kommunens krav gällande finansiering av anläggningar eller byggnader. Denna problematik har dock, enligt Plangenomförandeutredningen, främst funnits i snabbt växande områden och i storstadsregioner.⁴³

³⁹ Kommittédirektiv 2011:104, s. 4 f.

⁴⁰ Civilutskottets betänkande 2013/14:CU31, s. 19

⁴¹ SOU 2012:91, s. 189

⁴² Kommittédirektiv 2011:104, s. 11

⁴³ Prop. 2013/14:126, s. 149

3.2 Nuvarande regler om exploateringsavtal i PBL

Termen exploateringsavtal finns definierad i lagtext sedan 1 januari 2015 (PBL 1 kap. 4 §) där det i lagtexten lyder:

Exploateringsavtal: ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur.

I samband med att exploateringsavtal definierades infördes även nya regler gällande exploateringsavtal i PBL 6 kap. 39-42 §§. Paragraferna är ett resultat av den utredning angående genomförande av detaljplaner som initierades i kommittédirektivet *Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan* år 2011. I direktivet anges att:

Syftet är att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning som kan vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare samtidigt som den skapar förbättrade förutsättningar för planeringen och byggandet i Sverige.

De tidigare exploatörsbestämmelserna ansågs vara förlegade och otydliga. Kommunerna har tidigare haft möjlighet att ställa krav på exploatörerna och omfattningen av dessa krav har ofta varierat mellan kommunerna. En lagstiftning som direkt reglerade exploateringsavtalens utformning fanns inte, vilket ansågs kunna leda till osäkerhet för exploatörer och kommuner.⁴⁴ Kommittédirektivet resulterade i att plangenomförandeutredningen presenterade betänkandet *Ett effektivare plangenomförande* i SOU 2012:91. Regeringen presenterade i mars 2014 propositionen *En enklare planprocess* där det bland annat föreslogs att exploatörsbestämmelserna skulle upphävas och att regler om vad som får regleras i exploateringsavtal skulle införas.

I samband med att exploatörsbestämmelserna upphävdes bestämdes att fastighetsägare till mark som planlagts som allmän plats inte längre utan ersättning måste avstå eller upplåta marken till den som är huvudman. Ersättningen ska istället bestämmas enligt reglerna i ExpL 4 kap. 3a §.⁴⁵ Regeringen ansåg att det genom en lagreglering av exploateringsavtal var möjligt att uppnå förutsägbarhet och en bättre balans mellan kommun och exploatör. Hänsyn var dock tvungen att tas till behovet av förutsägbarhet och lagstöd gällande avtalsförhandlingar kontra den flexibilitet som kan behövas beroende på situationen.⁴⁶

⁴⁴ Kommittédirektiv 2011:104, s. 4 f.

⁴⁵ Prop. 2013/14:126, s.168

⁴⁶ Ibid, s. 156

Riktlinjer för exploateringsavtal

Kommuner som avser att ingå exploateringsavtal måste enligt de nya reglerna anta riktlinjer för hur exploateringsavtal ska ingås (PBL 6 kap. 39 §). Riktlinjerna ska innehålla de utgångspunkter och mål som kommunen har för exploateringsavtal och även hur kostnader och intäkter ska fördelas mellan kommun och exploatör. Förutom detta ska även förhållanden som kan vara av betydelse för exploatören tas med i riktlinjerna. Inför förhandlingar med kommuner har exploatörer, i och med riktlinjerna, möjlighet att veta vilka krav som ställs och hur förutsättningarna ser ut. Detta anses bidra till tydlighet och transparens vid förhandlingar gällande exploateringsavtal.⁴⁷ Riktlinjerna är endast vägledande, vilket innebär att de inte är bindande för kommunen eller exploatören. Däremot förväntas kommunen att följa de riktlinjer som har antagits.⁴⁸

Åtgärder som får regleras i exploateringsavtal

Vilka åtgärder som får regleras i ett exploateringsavtal har tidigare inte varit lagstiftat. Detta har lett till att kommuner har haft möjlighet att ställa vilka krav de vill på exploatörer vid ingående av exploateringsavtal. Kraven har skiljt sig mellan kommunerna vilket har medfört svårigheter för exploatörer att förutse kostnader för framtida projekt. Sedan de nya reglerna om exploateringsavtal infördes är det reglerat i lagtext vilka typer av åtgärder som får regleras i exploateringsavtal. Åtgärder som är nödvändiga för planens genomförande, såsom byggande av gator, vägar, vatten- och avloppsanläggningar, samt andra allmänna platser får regleras i exploateringsavtal (PBL 6 kap. 40 §). Även åtgärder utanför planområdet ska kunna ingå i avtalet. En förutsättning för detta är dock att de ska vara nödvändiga för planens genomförande. Exempel på sådana åtgärder kan vara nödvändiga trafikplatser eller avlägsnande av markföroreningar. Det viktiga är att de åtaganden som exploatören åläggs i exploateringsavtalet är rimliga i förhållande till den nytta som exploatören får av planläggningen. Även andra frågor som inte är av ren ekonomisk karaktär får självklart regleras i exploateringsavtal. Detta kan vara frågor angående bebyggelsens utformning eller administrativa frågor såsom tidplan, garantifrågor, vem som ska ansöka om lantmäteriförrättning, med mera.⁴⁹

Finansiering av offentliga byggnader och anläggningar

Möjligheten för kommuner att ålägga exploatörer att uppföra eller bekosta byggnader som kommunen enligt lag har ansvar för att uppföra är inte tillåtet (PBL 6 kap. 41 §). Innan denna bestämmelse antogs har kommunernas hantering av sådana avtalsvillkor kritiserats eftersom ingen upphandling har skett i samband med upprättandet av exploateringsavtalen. Villkor angående detta i exploateringsavtalen har därför misstänkts strida mot LOU och även mot EU-rätten. Detsamma gäller även avtalsvillkor där exploatören åläggs att finansiera eller lämna bidrag till kommunal infrastruktur som inte har direkt koppling till planområdet.⁵⁰

⁴⁷ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 6 kap. 39 §

⁴⁸ Prop. 2013/14:126, s. 150-152

⁴⁹ Ibid, s. 155-158

⁵⁰ Kommittédirektiv 2011:104, s. 11 f.

Åtgärder innan exploateringsavtalets ingående

Datumet för exploateringsavtalets ingående utgör tidpunkten för vilka åtgärder kommunen kan begära ersättning för (PBL 6 kap. 42 §). Åtgärder berörande planområdet som kommunen har vidtagit innan exploateringsavtalet ingås kan därmed kommunen inte kräva ersättning för. Undantaget från denna bestämmelse är dock när den detaljplan som exploateringsavtalet avser ingår i en etappvis utbyggnad och därmed är en av flera planer i ett och samma planprogram. Om något planprogram inte är upprättat ska det framgå av kommunens riktlinjer för exploateringsavtal att utbyggnaden av det aktuella området ska ske etappvis.⁵¹

Värdestegringsexpropriation

Förutom de paragrafer som återgetts ovan utgör även bestämmelsen om värdestegringsexpropriation i expropriationslagen en grund för exploateringsavtal. Bestämmelsen enligt 2 kap. 1 § ExpL. innebär att en fastighet som stiger i värde på grund av statens, kommuns, landstings eller kommunalförbunds investeringar i exempelvis infrastruktur kan exproprieras. Någon sådan situation har dock aldrig prövats av regeringen. Däremot har denna bestämmelse betydelse i kommuners förhandlingar med exploatörer. Markägaren kan då undgå expropriation genom att erbjuda skäligen ersättning för värdeökningen. Kommunen kan därmed även använda denna bestämmelse som påtryckningsmedel i förhandling av villkor i exploateringsavtal i de fall värdestegringsexpropriation är tillämplig.⁵²

EU-rättens inverkan på exploateringsavtal

Sveriges medlemskap i EU innebär att myndigheter och medborgare i landet måste följa EU:s regler och förordningar. De primära rättskällorna inom EU-rätten är de olika grundfördragen och efterföljande ändringar som medlemsstaterna inom EU har godkänt. Alla medlemsländer måste följa fördragen som bland annat anger på vilket sätt beslut ska fattas, medlemsländernas och EU:s inbördes relationer samt gällande regler. Vidare finns, förutom de olika fördragen, sekundära rättskällor i form av förordningar, direktiv, beslut och rekommendationer. Alla rättskällor förutom rekommendationerna är direkt eller till vissa delar bindande. Förordningarna ska tillämpas direkt i medlemsländerna och har alltid, om konflikt uppstår, företräde framför de enskilda ländernas egna författningar.⁵³

De regler inom EU-rättens område som är aktuella vid tecknande av exploateringsavtal är dels reglerna om statsstöd och dels reglerna om offentlig upphandling, båda kombinerade med EU:s konkurrenslagstiftning.⁵⁴ De konkurrensrättsliga reglerna, som återfinns i EUF-fördraget i artiklarna 101-106, är tillämpliga på alla privata och offentliga företag, oavsett vinstintresse. Syftet med reglerna är att företag ska konkurrera på lika villkor och att marknaden inom EU ska fungera väl. Det är enligt de konkurrensrättsliga reglerna inte tillåtet för företag att

⁵¹ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 6 kap. 42 §

⁵² SOU 2012:91, s. 206 f.

⁵³ Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljöretten*, 80 f.

⁵⁴ SOU 2012:91, s. 233

missbruka en dominerande ställning, slå sig samman för att uppnå monopol för en viss marknad eller att avtala om priser eller marknadsandelar.⁵⁵

Reglerna om statsstöd, som återfinns i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget, anger att en medlemsstat inte får riskera att påverka konkurrensen genom att gynna ett visst företag. Exempel på sådana situationer är bidrag, att en kommun säljer eller köper en fastighet under respektive över marknadspris, upplåtande av byggnad eller mark till företag utan ersättning eller subventionering av räntor. Dessa regler kan bli aktuella vid exploatering när kommunen avstår eller förvärvar mark eller anläggningar. Vid större projekt rekommenderar därför Sveriges kommuner och landsting, SKL, att en oberoende värdering sker av mark eller anläggningar.⁵⁶

Reglerna om offentlig upphandling är i samband med exploatering främst aktuella när det gäller upphandling av byggtreprenad och att tilldelningen av sådana kontrakt ska följa principerna gällande bland annat transparens och likabehandling som stadgats i EUF-fördraget. EU:s medlemsstater har ålagts att reglera offentlig upphandling, vilket i Sverige sker via LOU.⁵⁷

3.3 Exploateringsavtal i några västeuropeiska länder

I SOU 2012:91 jämförs hur motsvarande genomförandeavtal hanteras i närliggande länder som Finland, Norge, Danmark, Nederländerna samt Tyskland. Bland annat belyses avtalens innehåll, offentlighet och insyn. Många av dessa ovannämnda länder har under de senaste åren genom sin lagstiftning reglerat hanteringen av dessa avtal. Denna utveckling kan bland annat förklaras av nya EU-bestämmelser samt användning av EU-rätten inom detta område.⁵⁸

3.3.1 Finlands markanvändningsavtal

Finlands motsvarighet till Sveriges exploateringsavtal benämns *markanvändningsavtal* och reglerar därmed genomförandet av detaljplaner. Regler om sådana avtal lagstiftades år 2003 i markanvändnings- och bygglagen, MBL, 12 a kap. 91 a-p §§.⁵⁹

I den första paragrafen som följer nedan framförs fastighetsägarens skyldighet att bekosta utbyggnaden av det berörda området beroende på dennes nytta av planen. Likheterna med Sveriges lagstiftning i PBL 6 kap. 40 § är stora och där även nyttan är den avgörande faktorn till fastighetsägarens skyldigheter att bekosta utbyggnaden. Målsättningen är att fastighetsägarens skyldigheter ska regleras i ett avtal framförs även i paragrafens sista mening.

⁵⁵ Europeiska kommissionen, *Insyn i EU-politiken: Konkurrens*, s. 3 f.

⁵⁶ SOU 2012:91, s. 239-242

⁵⁷ *Ibid*, s. 254 f.

⁵⁸ *Ibid*, s. 219

⁵⁹ *Ibid*, s. 221

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

Vidare regleras definitionen av *markanvändningsavtal* i MBL 12 a kap. 91 b § som också anger att avtalet inte har bindande verkan om det i detta avtal regleras om detaljplanens innehåll. *Markanvändningsavtalen* blir först bindande då förslag till plan framlagts offentligt enligt samma paragraf.⁶⁰

Det finns även en möjlighet för kommunerna att ta ut en utvecklingskostnadsersättning enligt MBL 12 a kap. 91 c §. Denna ersättning tas endast fram i de fall som kommunen inte kunnat nå en överenskommelse med fastighetsägaren vad gäller dennes deltagande i kostnader som utbyggnaden av området innebär. Fastighetsägarnas medvetenhet om kommunernas möjlighet att kräva denna ersättning utgör därför en grund till att *markanvändningsavtalen* kan upprättas.⁶¹ Vilka kostnader som kommunen har rätt till att ta ut som utvecklingskostnadsersättning anges i MBL 12 a kap. 91 d §. I denna paragraf utgör bland annat anskaffnings-, planerings- och byggnadskostnader för gator, parker och andra allmänna områden kostnadsposter.

Vad gäller insyn vid upprättande *markanvändningsavtal* regleras detta i MBL 12 a kap. 91 b § 4 st.. Enligt denna paragraf ska information ges i samband med framtagandet av detaljplanen i ett detaljplaneprogram om att ett sådant avtal ska upprättas. Ibland kan behovet av ett sådant avtal uppkomma först långt senare när ett detaljplaneprogram redan tagits fram. Då ska informationen om detta avtal ges på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till intressenternas tillgång till information enligt samma paragraf ovan.

3.3.2 Norges utbyggingsavtaler

I Norge tas *utbyggingsavtaler* fram för att reglera genomförandet av detaljplaner och utgör därmed Sveriges motsvarighet till exploateringsavtal. Regler om denna typ av avtal är sedan 2006 lagstiftad i plan- och bygningsloven 17 kap.. Det var bland annat målet om en ökad transparens vad gäller dessa avtal som utgjorde motiv till lagstiftningen.

I plan- och bygningsloven 17 kap. 3 § regleras vad ett *utbyggingsavtaler* får innehålla. I denna paragraf är begränsningarna för vad ett sådant avtal får innehålla relativt generella. Lagtexten anger bland annat att de åtgärder som exploitören kan bli skyldig att bekosta genom ett avtal helt eller delvis måste vara nödvändiga för genomförandet av planen:

⁶⁰ SOU 2012:91, s. 221

⁶¹ Ibid, s. 222

Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.

Åtgärderna ska även stå i rimlig proportion till bland annat omfattningen och kommunens bidrag till genomförandet av planen.

Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen.

Paragrafen innehåller dock en något mer specifik bestämmelse angående avtalens innehåll. Bland annat kan antalet bostäder i ett område, högsta och lägsta storlek samt utformning för byggnader regleras i avtalen.

Avtalen kan även innehålla bestämmelser om att kommunen eller vissa grupper ska ha förköpsrätt till lägenheter till den prisnivå som råder på bostadsmarknaden. Vidare kan avtalen även innehålla att exploatören ska bekosta andra åtgärder som är nödvändiga som exempelvis externa trafikanläggningar som är nödvändiga på grund av den nya bebyggelsen. Det är även möjligt att reglera utbyggnadstakten i dessa avtal.⁶² Teknisk infrastruktur samt grönområden som är reglerade i plan- och bygningsloven är andra exempel på vad som kan ingå i ett *utbyggningsavtalen*.⁶³

Efter ett särskilt beslut i Stortinget är det förbjudet enligt regeringens föreskrifter att i avtalen reglera att exploatören ska finansiera utbyggnad av social infrastruktur såsom daghem, skola, sjukhus med mera. Precis som i Sverige har det offentliga enligt lag ansvar för att tillhandahålla sådana typer av tjänster.⁶⁴ Dessa föreskrifter liknar därmed den svenska bestämmelsen i PBL 6 kap. 41 § som inte heller tillåter exploatörfinansierad utbyggnad av social infrastruktur.

41 § Ett exploateringsavtal får inte innehålla ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att helt eller delvis bekosta bygnadsverk for vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla. Lag (2014:900).

I likhet med Sveriges lagstiftning i PBL 6 kap. 42 § är det inte tillåtet av kommunen att kräva ersättning av exploatören i efterhand för redan gjorda investeringar.

Vad gäller insyn vid *utbyggningsavtalen* finns ett krav, enligt plan- och bygningsloven 17 kap. 2 §, för att kommunen ska kunna inleda förhandlingar om ett sådant avtal. Kravet är att kommunen måste ha fattat ett formellt beslut där förutsättningarna för avtalet anges för att exploatören enklare ska kunna förutse de krav kommunen ställer. Vidare finns det bestämmelser i plan- och bygningsloven 17 kap. 4 § för att öka

⁶² SOU 2012:91, s. 226 f.

⁶³ Ibid, s. 226

⁶⁴ Ibid, s. 227

transparensen till allmänheten. När förhandlingar om avtal inleds finns det ett krav enligt nämnda paragraf att kungörelse ska ske om att förhandlingar inletts. Om avtalet innehåller bestämmelser om att exploatören ska ta på sig åtaganden som går utöver det kommunen kan kräva med lagstiftningen som stöd ska avtalsförslaget läggas ut på granskning så att allmänheten kan ta del av avtalet.

3.3.3. Danmarks udbygningsaftaler

Danmarks motsvarighet till de svenska exploateringsavtalen är det så kallade *udbygningsaftaler*. Lagstiftning om denna typ av avtal togs fram år 2007 i planlovens 5 a kap. 21 b §. Trots detta är det främst kommunen som ska ha det grundläggande ansvaret för utbyggnad av infrastruktur i exploateringsområden. Syftet med den nya lagstiftningen är därför inte att lägga över detta ansvar på exploatörerna. Tanken är istället att göra det möjligt för exploatören att på eget initiativ upprätta avtal med kommunen.⁶⁵

Exploatören kan ha ett incitament att frivilligt ingå ett avtal med kommunen. I planloven 5 a kap. 21 b § tas tre sådana olika situationer upp där detta kan vara aktuellt. Den första situationen är då exploatören önskar högre kvalitet och standard på infrastrukturen än vad kommunen kan erbjuda. Exploatören har då ett incitament att kunna tillhandahålla högre kvalitet och standard på grund av exempelvis marknadsmässiga fördelar. Den andra situationen som kan uppkomma är då ett exploateringsprojekt kan tidigareläggas genom att infrastrukturen finansieras av en exploatör. Den sista situationen som tas upp i lagstiftningen är när exploatören kan bidra med att förbättra infrastrukturplanerna som kan leda till bättre förutsättningar för utökade byggrätter. Exploatörens insatser i infrastrukturen skulle på så sätt gynna exploatören i form av fler byggrätter.⁶⁶

21 b. § Stk. 2. Udbygningsaftaler kan indgås med henblik på at
1) opnå en højere kvalitet eller standard af den planlagte infrastruktur i et område,
2) fremrykke lokalplanlægningen for et område, der i kommuneplanens rammebestemmelser er forudsat lokalplanlagt for bebyggelse, herunder byomdannelse, men hvor lokalplanlægning vil være i strid med kommuneplanens rækkefølgebestemmelser, eller
3) ændre eller udvide de byggemuligheder, der fremgår af kommuneplanens rammebestemmelser eller lokalplanen for det pågældende område, på betingelse af, at grundejeren kun skal bidrage til at finansiere infrastrukturen, som det ikke vil påhvile kommunen at etablere.

Udbygningsaftalers innehåll regleras även i denna paragraf. Det anges vilken typ av infrastruktur som får finansieras av exploatören och därmed ingå i avtalet. Vilken

⁶⁵ SOU 2012:91, s. 219

⁶⁶ Ibid, s. 219 f.

infrastruktur det handlar om är relativt generellt beskriven. Det ska utgöra fysisk infrastruktur inom men även infrastruktur utom exploateringsområdet som behövs för att kunna genomföra planen. På grund av denna generella beskrivning har det danska miljöministeriet tagit upp exempel på anläggningar som ingår i paragrafens definition av infrastruktur. Inom plan godkänns exploatörfinansierat byggande, ändring eller uppgradering av ledningar, torg, vägar, hållplatser för kollektivtrafik, parker samt grönområden. Utanför plan godtas bland annat exploatörfinansierat byggande och omläggning av kommunala huvudvägar, tillfartsvägar till hållplatser och spårområden som till följd av de nya bebyggelsen måste anordnas.⁶⁷

Utredarnas uppfattning i SOU 2012:91 om utnyttjandet av exploatörfinansierad infrastruktur är att detta utnyttjas i relativt stor omfattning i Danmark.⁶⁸

Liksom i Sveriges och Norges lagstiftning är det inte heller i Danmark tillåtet att låta social infrastruktur såsom skolor, sjukhus och dagis finansieras av exploatören. Anledningen till detta är av samma karaktär som i Sverige och Norge att denna typ av infrastruktur är en kommunal angelägenhet.⁶⁹

Vad gäller allmänhetens insyn angående *udbygningsaftaler* är detta reglerat i nämnda paragraf ovan. Då ett utkast till avtal tagits fram ska information om detta tillsammans med förslag till lokalplan offentliggöras. I samma skede som det senare beslutas om *lokalplan* ska även kommunen ingå avtal med exploatören vilket ska kungöras. Detta avtal ska även allmänheten ha tillgång till.⁷⁰

3.3.5. Tysklands *erschliessungsvertrag*

I Tyskland kan kommunen upprätta ett så kallat stadsbyggnadsavtal, *Städtebaulicher Vertrag*, med en byggherre för att reglera genomförandet av en detaljplan. Reglerna för denna typ av avtal infördes i den tyska plan- och bygglagen, *Baugesetzbuch*, år 1998. I vilka situationer som denna typ av avtal är aktuellt anges i lagstiftningen. Enligt *Baugesetzbuch* 11 § kan denna typ av avtal ingås för att reglera vilka åtgärder och kostnader exploatören ska ansvara för.⁷¹

För finansieringen av infrastrukturen i ett exploateringsområde är dock två andra avtalsformer aktuella, nämligen *Erschliessungsvertrag* och *Folgekostenvertrag*.

Erschliessung är ett begrepp för iordningställandet av mark och byggande av infrastruktur som en förutsättning för att bebyggelse senare ska kunna uppföras. I grunden är det egentligen kommunens skyldighet att stå för iordningställande av lokalvägar, gång- och cykelvägar, ledningar, grönområden och lekplatser. Likt Sveriges bestämmelser om gatukostnadsersättning och anslutningsavgifter för VA, el-

⁶⁷ SOU 2012:91, s. 220

⁶⁸ Ibid, s. 220

⁶⁹ Ibid, s. 220 f.

⁷⁰ Ibid, s. 221

⁷¹ Ibid, s. 231

och telekommunikationer etcetera kan de tyska kommunerna ta ut en avgift från fastighetsägarna för att finansiera utbyggnaden. Vilka typer av anläggningar som kommunerna får ta ut en avgift för regleras i *Baugesetzbuch* 127-128 §§. Dock har inte kommunerna rätt att få full täckning för sina kostnader. För att kommunerna fortfarande ska ha ett incitament till att hålla nere kostnaderna måste de svara för minst 10 % av kostnaderna.⁷²

När professionella exploatörer äger hela exploateringsområdet ingår exploatören och kommunen istället ett *Erschliessungsvertrag* som är en typ av exploateringsavtal. I dessa avtal kan byggherren ta på sig ansvaret att utföra och bekosta kommunala anläggningar. Exploatören kan genom avtalet åta sig att bekosta även andra anläggningar än de som kommunen kan ta ut avgifter för hos vanliga fastighetsägare.⁷³

Ett *Folgekostenvertrag* blir aktuellt då exploatören åtar sig att bekosta anläggningar som ligger utanför exploateringsområdet. I dessa är det till skillnad från Sveriges bestämmelser tillåtet att exploatörfinansiera social infrastruktur.⁷⁴

För de två avtalstyperna ovan får byggherren dock endast åta sig att utföra och bekosta sådana anläggningar där det finns en direkt koppling mellan exploateringen och de aktuella anläggningarnas nytta likt Sveriges bestämmelser. Exploatörens skyldigheter måste även stå i proportion till projektets värde och nyttan av anläggningarna.⁷⁵

Vad gäller allmänhetens insyn för *Erschliessungsvertrag* ges information om att ett sådant avtal ingåtts vid olika offentliga möten i detaljplaneprocessen. Allmänheten får dock inte tillgång till det fullständiga avtalet utan endast sådant som har betydelse för planutformningen offentliggörs. Motivet är att uppgifter som kan betecknas som företagshemligheter inte får göras tillgängligt för allmänheten.⁷⁶

3.4 Kommunens möjlighet att ingå avtal

En kommuns möjlighet att ingå avtal har sin grund i 1862 års kommunalreform där kommunen tituleras som en juridisk person. Möjligheten för kommuner att ingå avtal, anställa medarbetare, köpa och sälja fast respektive lös egendom, med mera uppkom med detta. Kommuner skiljer sig dock från privaträttsliga subjekt på grund av de måste handla efter både kommunalrättsliga och offentlighetsrättsliga regler. De är därmed att anse som offentlighetsrättsliga juridiska personer, snarare än privaträttsliga juridiska personer.⁷⁷

⁷² SOU 2012:91, s. 231

⁷³ Ibid, s. 232

⁷⁴ Ibid, s. 232

⁷⁵ Ibid, s. 232

⁷⁶ Ibid, s. 232 f.

⁷⁷ Madell, *Det allmänna som avtalspart: särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*, s.179 f.

Vid ingående av avtal måste kommuner ha behörighet för detta i form av allmän kompetens och speciell kompetens. I kommunallagen finns den allmänna kompetensen reglerad medan den speciella kompetensen har sin grund i speciallagstiftning, exempelvis PBL.⁷⁸

3.4.1 Likställighetsprincipen

Förutom att en kommun måste hålla sig inom ramarna för den allmänna och kommunala kompetensen är dess befogenheter att ingå avtal begränsade av bland annat kommunallagens likställighetsprincip. Denna princip innebär att alla kommunens invånare ska behandlas lika, om inte sakliga skäl finns att frångå detta (KL 2 kap. 2 §). Det finns inga krav på att en kommunmedlem måste vara skriven i kommunen vilket innebär att en exploatör omfattats av denna grupp.⁷⁹

3.4.2 Offentligrättsliga principer

Förutom kommunallagens likställighetsprincip finns i regeringsformen, RF, generella rättsprinciper som kommuner måste följa. I RF 1 kap. 1 § 3 st. finns legalitetsprincipen vilken innebär att offentliga maktutövanden ska utövas *under lagarna*. Detta innebär däremot inte att det måste finnas stöd i lagtext utan det kan även innebära att maktutövningen sker i enlighet med uttalad praxis.⁸⁰ Vidare finns i RF 1 kap. 9 § objektivitetsprincipen som anger att offentlig verksamhet ska iakttas saklighet och opartiskhet. Vid beslut ska myndigheter endast styras av lagtext och praxis samt de intressen de ska tillgodose och inte påverkas av andra yttre faktorer.⁸¹ Enskilda intressen får inte gynnas eller missgynnas och andra omständigheter, såsom vem som är fastighetsägare eller en parts politiska åsikter, får inte påverka myndigheters beslut. I RF 1 kap. 9 § finns även likhetsprincipen, som innebär att alla ska vara lika inför lagen. Enligt denna princip ska likartade situationer behandlas på samma sätt och det ska finnas regler om hur olika situationer ska hanteras.⁸²

3.4.3 Avtalsformer

En kommun är ett offentligt rättssubjekt som kan ingå både offentligrättsliga och civilrättsliga avtal beroende på vilken ställning kommunen har i avtalet. I offentligrättsliga avtal företräder kommuner det allmänna och fattar därmed beslut samt vidtar åtgärder som gäller mot den enskilda. Vid civilrättsliga avtal, där parterna oftast är enskilda juridiska eller fysiska personer och där civilrättsliga regler gäller, kan även ett offentligt rättssubjekt vara en av parterna. Detta medför dock inte att kommunen inte är en del av det allmänna. Situationer där en kommun ingår ett

⁷⁸ Madell, *Det allmänna som avtalspart: särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*, s.180

⁷⁹ Hornsved Guldner, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP 91)*, s. 15 f.

⁸⁰ Madell, *Avtal mellan kommuner och enskilda avtalsslut och rättsverkningar*, s. 39

⁸¹ Kalbro & Smith, *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*, s. 8

⁸² Madell, *Avtal mellan kommuner och enskilda avtalsslut och rättsverkningar*, s. 42 f.

civilrättsligt avtal och därmed har samma roll som en enskild, kan vara vid köp eller försäljning av en fastighet.⁸³

Offentlighetsrättsliga avtal domineras av myndighetsutövning och ensidiga beslut fattade av ett offentligt rättssubjekt. Till skillnad från vid civilrättsliga avtalssituationer finns möjlighet att tvångsvis ta beslut samtidigt som det finns begränsningar och skyldigheter till följd av offentlighetsrättsliga regelverk. Civilrättsliga avtal grundar sig på att avtalsparterna är överens och avtalet därmed ska verkställas enligt det avtalade innehållet.⁸⁴ När kommuner ingår ett civilrättsligt avtal gäller civilrättsliga regler för själva avtalsslutandet, men för att ingå avtalet måste de offentlighetsrättsliga reglerna följas. Detta innebär att en kommun som avser att ingå ett civilrättsligt avtal måste följa likställighetsprincipen i KL, legaliserings-, objektivitets- och likhetsprinciperna från RF, samt övriga lagar som ligger till grund för kommunens verksamhet. Anledningen till att dessa principer måste följas är på grund av att kommuner som ingår civilrättsliga avtal indirekt företräder medborgarna.⁸⁵ Huvudregeln är att parterna är bundna till avtalet enligt civilrättsliga regler och avtalet kan därför endast överklagas och upphävas genom en laglighetsprövning enligt KL 10 kap.⁸⁶ Själva innehållet i avtalet kan därmed inte överklagas av någon annan än avtalsparterna.

Förutom de offentlighetsrättsliga reglerna gäller även avtalslagens regler. Särskilt relevant vid kommuners ingående av civilrättsliga avtal är reglerna om rättsstridigt tvång (AvtL 3 kap. 29 §) och jämkning av avtalsvillkor som anses vara oskäligen (AvtL 3 kap. 36 §). Det är dessa paragrafer som avtalsparterna kan åberopa vid överklagande av avtalets innehåll. Vid prövning av rättsstridigt tvång tas hänsyn till parternas innebördes relationer där parterna i princip alltid måste inneha olika starka förhandlingspositioner för att avtalsvillkoren ska jämkas.⁸⁷

3.4.4 Exploateringsavtal - ett civilrättsligt eller offentlighetsrättsligt avtal?

Ett exploateringsavtal är ett avtal mellan en kommun och en byggherre gällande genomförande av en detaljplan där kommunen inte är fastighetsägare (PBL 1 kap. 4 §). Frågan om ett exploateringsavtal är ett privat- eller offentlighetsrättsligt avtal är omdiskuterad och har inte ett självklart svar. Kalbro och Mattsson skriver att ett exploateringsavtal *skulle* kunna vara ett civilrättsligt avtal eftersom parterna frivilligt ingår avtal men på grund av parternas olika förhandlingspositioner kan avtalsformen ifrågasättas.⁸⁸ Madell däremot, skriver att civilrättsliga regler gäller för själva avtalsslutandet medan de offentlighetsrättsliga reglerna gällande exempelvis likhetsprincipen måste tillämpas i övrigt.⁸⁹ Åsikten att exploateringsavtal utgör ett civilrättsligt avtal delas även av Hornsved och Guldner.⁹⁰

⁸³ Madell, *Avtal mellan kommuner och enskilda avtalsslut och rättsverkningar*, s. 17 f.

⁸⁴ Ibid, s. 17 f.

⁸⁵ Ibid, s. 51

⁸⁶ Ibid, s. 17 f.

⁸⁷ Ramberg, *Malmströms civilrätt*, s. 107

⁸⁸ Kalbro & Mattsson, *I Skrifter till Anders Victorins minne*, s. 276

⁸⁹ Madell, *Avtal mellan kommuner och enskilda avtalsslut och rättsverkningar*, s. 17 f.

⁹⁰ Hornsved, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP 91)*, s. 3

3.4.5 Kommunens och exploatörens förhandlingspositioner

I civilrättsliga avtal är parterna överens om avtalsinnehållet som har förhandlats fram och anses därmed inneha likvärdiga förhandlingspositioner. Vid förhandlingar angående exploateringsavtal kan dock kommunen anses ha ett överläge i förhandlingarna på grund av det kommunala planmonopolet. Enligt PBL är kommunen planmyndighet vilket ger att de har rätt att bestämma när, hur och om en detaljplan ska antas. Då detta förhållande mellan parterna föreligger finns det en risk att kommunerna utnyttjar sin ställning och framtvingar oskäligen avtalsvillkor för att den mark som exploatören äger ska planläggas.⁹¹

3.5 Exploateringsavtalens innehåll

3.5.1 EFP91- Kommunförbundets förslag på innehåll

Då det tidigare inte fanns några regler i PBL om vad som får regleras i ett exploateringsavtal tog Kommunförbundet, idag SKL, fram normalförslag till sådana avtal. De tog bland annat fram ett normalförslag för exploateringsavtal för fritidsbebyggelse, EFP 91, det vill säga ett exploateringsavtal som kan användas då en detaljplan har enskilt huvudmannaskap för allmän platsmark.⁹²

Förutom att normalförslaget utgår från att exploateringen endast avser fritidsbebyggelse och har en detaljplan med enskilt huvudmannaskap finns det även andra förutsättningar. Dessa är att exploatören är markägare, att förslag till detaljplan ska ha tagits fram när avtalet undertecknas, att gemensamhetsanläggning ska bildas och att exploateringsområdet ligger utanför kommunens allmänna vatten- och avloppsanläggning. Vidare är förutsättningarna att kommunen endast önskar viss insyn i exploateringsprocessen samt att de gemensamma anläggningarna blir utförda och att de blir utförda på ett för kommunen tillfredställande sätt. Det bör även framföras att SKL ej längre tar fram normalförslag för exploateringsavtal.⁹³

I ett exploateringsavtal kan kommunen reglera exploateringsområdets ändamål, omfång, kvalitet och till skillnad från i en detaljplan reglera inom vilken tid och ordning bebyggelsen ska ske. För kommunen är målet med ett exploateringsavtal att på ett enkelt sätt få garantier för att bebyggelsen ska tas fram och utformas på ett sätt som följer kommunens intentioner. Ett exploateringsavtal har också fördelar för exploatören eftersom hen med hjälp av avtalet vet vad som förväntas. Träffas avtalet i ett tidigt skede i framtagandet av en detaljplan har exploatören även möjlighet att påverka detta arbete.⁹⁴

⁹¹ Kalbro & Mattsson, *I Skrifter till Anders Victorins minne*, s. 276

⁹² Hornsved, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP 91)*, s. 3

⁹³ Tiidus & Åhman, *Säkerhet och viten i genomförandeavtal - Byggherrens ställande av säkerhet för ekonomiska åtaganden gentemot kommunen vid exploatering*, s.10 f.

⁹⁴ Hornsved, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP 91)*, s. 14

För att undvika risken att utelämna vad exploatören har för skyldigheter att bekosta och utföra i exploateringsområdet är SKL:s rekommendation att avtalet bland annat ska innehålla följande:

Exploatören ska utföra och bekosta vad som behövs för att uppnå en godtagbar exploatering.

Kommuners krav på säkerhet

Ett viktigt villkor som kommunerna alltid bör se till att ha med i exploateringsavtalen är krav på säkerhet. Denna säkerhet ska exempelvis kunna tas ut om exploatören skulle få finansiella problem med att utföra de anläggningar som är reglerade i exploateringsavtalet. Exploateringsområdet och kommunens intentioner riskerar därmed inte att drabbas av exploatörens likviditetsproblem. Det finns olika former för säkerhet och de vanligaste är bankgaranti, borgen samt pantbrev i fast egendom. Av dessa utgör bankgarantin den bästa säkerheten på grund av att denna är relativt enkel att ta i anspråk samt att värdet av denna är känt. Dock innebär en bankgaranti en kostnad för exploatören. En säkerhet som däremot inte innebär någon extra kostnad för exploatören är borgen men denna är ur säkerhetssynpunkt för kommunen mer tveksam. Vad gäller pantbrevet beror dess styrka givetvis på dess förmånläge i relation till fastighetens värde. I EFP 91 rekommenderas att säkerheten ska överlämnas innan kommunfullmäktige godkänner avtalet för att inte riskera att exploatören inte kan få fram den säkerhet som utlovats. Vad gäller säkerhetens storlek bör den motsvara den totala kostnad som kommunen kan drabbas av om den tvingas att färdigställa de allmänna anläggningarna av någon anledning.⁹⁵ Ett svagt skäl till att det inte finns något behov för kommunen att kräva säkerhet är att exploatören bör ha incitament till att fullfölja sina åtagande i avtalet för att fortsättningsvis ha en god relation med kommunen inför eventuella framtida exploateringsprojekt.⁹⁶

Förbud mot överlåtelse

Ofta finns det bestämmelser i ett exploateringsavtal om att exploatören inte får överlåta avtalet till någon annan utan kommunens godkännande. Kommunen är dock inte helt skyddad mot detta eftersom denna bestämmelse inte hindrar exploatören från att sälja av mark innan exploateringen är färdigställd. Det finns inte heller något villkor i exploateringsavtalet som kommunen kan införa för att förhindra detta. De möjligheter som finns till att begränsa en fastighetsägares rätt att sälja sin fastighet måste finnas med i köpehandlingen från köptillfället enligt JB 4 kap. 3 § 3 p.:

3 § Bestämmelse vid köp som ej intages i köpehandlingen är ogiltig, om den innebär att

- 1. förvärvets fullbordan eller bestånd är beroende av villkor,*
- 2. säljaren ej skall bära sådant ansvar som avses i 21 §,*
- 3. köparens rätt att överlåta fastigheten eller att söka inteckning eller upplåta rättighet i fastigheten inskränkes.*

⁹⁵ Hornsved, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP 91)*, s. 41 f.

⁹⁶ *Ibid*, s. 20

Om en situation som nämnd på föregående sida skulle inträffa är det därför viktigt att kommunen har krävt säkerhet av exploatören. Om exploatören skulle sälja av all mark inom exploateringsområdet efter att detaljplanen antagits kan då kommunen ta ut denna säkerhet för att kunna utföra de åtagande exploatören egentligen har skyldighet enligt avtal att utföra. Skyldigheten för exploatören kvarstår men svårigheter att fullfölja dessa uppstår när hen inte längre har äganderätten till marken. Det finns inte heller några möjligheter för kommunen att genom avtalet tvinga den nya markägaren att fullfölja de åtagande den föregående ägaren ingått med kommunen. Skulle däremot exploatören sälja all mark innan detaljplanen antagits uppstår inte denna problematik då det fortfarande finns en möjlighet för kommunen att teckna ett nytt avtal med den nya markägaren.⁹⁷

Överlåtelse av mark efter färdigställandet

När exploatören fullföljt sina åtaganden i avtalet och byggt ut de allmänna anläggningarna, samt bildat de gemensamhetsanläggningar som behövs för förvaltningen överläts marken oftast till kommunen eller samfällighetsföreningen. Att exploatören ska överlåta marken finns ofta med som en klausul i avtalet. Denna del av avtalet kan liknas vid ett optionsavtal och eftersom det inte är legalt att teckna sådana avtal gällande fast egendom är inte heller detta villkor bindande i juridisk mening. Kommunen har dock sällan något intresse av att få någon äganderätt till marken om inte kommunen äger VA eller vägen inom det aktuella området. Inte heller exploatören har något intresse av att behålla äganderätten till mark som är till för allmänna ändamål.⁹⁸

Flera exploatörer

Vidare ger SKL rekommendationer om att inte ingå avtal där den andra avtalsparten utgör flera fysiska eller juridiska personer eftersom det ofta leder till ytterligare svårigheter om exploatören inte fullföljer sina skyldigheter enligt avtal. Tidigare fanns Lag (1987:11) om exploateringssamverkan som skulle motverka svårigheten som kan uppkomma i dessa situationer.⁹⁹ Denna lag upphävdes år 2012 på grund av att den sällan utnyttjades vilket återigen ger incitament till att följa SKL:s rekommendationer ovan.¹⁰⁰ Om kommunen ändå väljer att teckna avtal med flera fysiska eller juridiska personer bör det i avtalet framgå att dessa personer ansvarar solidariskt mot kommunen för åtagandena enligt avtalet.¹⁰¹

Kommuners kontroll av utförandet

För att kommunen ska vara säker på att exploatören fullföljer sina åtaganden kan kommunen genom exploateringsavtal reglera att de ska utföra kontroll av utförandet. Detta villkor har både sina för- och nackdelar. Fördelen är att kommunen på ett tidigt

⁹⁷ Hornsved, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP 91)*, s. 21 f.

⁹⁸ *Ibid*, s. 19 & 35

⁹⁹ *Ibid*, s. 21

¹⁰⁰ Kalbro & Lindgren, *Markexploatering*, s. 169

¹⁰¹ Hornsved, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP 91)*, s. 21

stadium kan upptäcka fel och brister och på så sätt påtala för exploatören att åtgärda dessa. Nackdelen är dock att de som bor i området ofta har en uppfattning om att kommunen har en skyldighet att utföra denna kontroll trots att formuleringen *kommunen äger rätt att utöva kontroll* ofta används i avtalen.¹⁰² Det är tyvärr inte helt ovanligt att kommunen brister i uppföljning av avtalens fullgörande. En av orsakerna till detta kan vara att det inte klarlagts vem hos kommunen som ska ansvara för avtalets verkställighet. SKL:s rekommendationer till kommunerna är därför att i samband med avtalets godkännande bestämma vem som ska ha ansvar för uppföljningen.¹⁰³

Det förekommer även generellt att det i exploateringsavtal införs bestämmelser om att kommunen ska godkänna programhandlingar som ska ut på anbudsgivning och även de handlingar som upprättas av den entreprenad som vunnit anbudet. Detta anser dock gruppen från SKL som tagit fram normalförslagen är att gå till överdrift vad gäller exploateringsavtal som omfattar områden med fritidsbebyggelse.¹⁰⁴

Det är även viktigt att i exploateringsavtalen belysa detaljplanens genomförandetid om tiden för utförandet av exploatering är längre eftersom kommunen efter en detaljplans genomförandetid kan ändra eller upphäva planen. Detta skulle leda till en märklig situation om exploateringsområdet inte ännu är utfört.¹⁰⁵

3.5.2 Ogiltiga avtalsvillkor

Myndigheter, och därmed även kommuner i vissa situationer, får inte ta ut ersättning för myndighetsutövning om det inte finns författningsstöd för detta.¹⁰⁶ Avtalsvillkor som byggherren tvingas godkänna för att en detaljplan ska antas och som innebär att kommunen får ersättning för sådant som inte direkt kan hänföras till planområdet eller som innebär uppförande av byggnader som kommunen enligt lag ska tillhandahålla är därmed inte tillåtna.¹⁰⁷ I de fall där exploatören godkänner dessa krav och inte känner sig tvingad är avtalsvillkoren ändå otillåtna eftersom offentliga rättssubjekt måste följa offentligrättslig lagstiftning och inte får ställa högre krav än vad lagstiftningen medger vid ingåendet av civilrättsliga avtal.¹⁰⁸ Situationen är dock något problematisk eftersom byggherren som regel har ett egenintresse av att en detaljplan upprättas och därmed godkänner avtalsvillkoren. Att exploatören skulle väcka talan och åberopa rättsstridigt tvång eller oskäligen avtalsvillkor är därför föga troligt.¹⁰⁹

Frågan är då vilka avtalsvillkor som anses vara ogiltiga. Det grundläggande är att kommunen i ett exploateringsavtal inte får ta fram villkor som strider mot tvingande

¹⁰² Hornsved, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP 91)*, s. 39 f.

¹⁰³ *Ibid* s. 22

¹⁰⁴ *Ibid*, s. 44

¹⁰⁵ *Ibid*, s. 44

¹⁰⁶ Madell, *Avtal mellan kommuner och enskilda avtalsslut och rättsverkningar*, s. 44

¹⁰⁷ Kalbro & Mattsson, *I Skrifter till Anders Victorins minne*, s. 276

¹⁰⁸ Madell, *Avtal mellan kommuner och enskilda avtalsslut och rättsverkningar*, s. 117

¹⁰⁹ *Ibid*, s. 126

lagstiftning. Exempelvis kan inte kommunen i avtalet reglera att fritidsbebyggelse inte får ändras till permanentboende eftersom upplåtelseform inte får regleras i detaljplaner enligt PBL. I övrigt är det upp till exploatören och kommunen att komma överens om innehållet i avtalet. Detta innebär att ett exploateringsavtal kan innehålla villkor som kommunen annars kan tvinga exploatören till genom tvingande regler i gällande lagstiftning. Genom att upprätta ett exploateringsavtal går byggherren istället frivilligt med på dessa villkor som annars skulle vara tvingande. Frivillighetsaspekten kan dock diskuteras eftersom exploatören ofta har en svagare förhandlingsposition på grund av kommunens planmonopol.¹¹⁰

3.5.3 När blir parterna bundna till exploateringsavtalet?

Enligt tradition uppstår parternas bundenhet till ett avtal via tre omständigheter. Dessa är parternas vilja att ingå avtalet, viljeförklaringen i sig och hur viljeförklaringen uppfattas av motparten. Ofta tillämpas avtalad skriftform vilket innebär att parterna kommer överens att bundenhet uppstår först när båda har undertecknat avtalet.¹¹¹ Avtal som ingås med kommunen som avtalspart kräver dock ofta att kommunfullmäktige eller ansvarig nämnd godkänner avtalet.¹¹²

Förhandlingarna gällande exploateringsavtal startar som regel långt innan detaljplanen antas och en aktuell fråga är då när parternas bundenhet till avtalet infaller. Själva undertecknandet av avtalet sker ofta innan kommunfullmäktige har tagit beslut om att ingå avtalet och det är därför vanligt att avtalet innehåller en klausul om att avtalet blir giltigt först när ett sådant beslut har fattats.¹¹³ Parternas bundenhet räknas då från datumet när avtalet undertecknades och inte från datumet för kommunfullmäktiges beslut.¹¹⁴

I situationen med exploateringsavtal är det inte bara själva avtalet som ska antas av kommunfullmäktige utan även detaljplanen som avtalet avser. Beslutet från kommunfullmäktige att godkänna exploateringsavtalet bör därför samordnas med antagandet av detaljplanen eftersom konsekvenser kan uppkomma för både kommun och exploatör om de antas med långt mellanrum. I de fall där detaljplanen antas och vinner laga kraft innan dess att exploateringsavtalet godkänns av kommunfullmäktige äger exploatören detaljplanelagd mark utan några krav att uppfylla. På samma sätt kan konsekvenser för exploatören uppkomma i de fall där exploateringsavtalet godkänns före det att detaljplanen antas genom att exploatören genom avtalet har förbundit sig att utföra åtgärder på mark som inte har en gällande detaljplan. Detta kan dock undvikas genom att avtalets giltighet villkoras dels av att detaljplanen ska vinna laga kraft och dels av att avtalet ska godkännas av kommunfullmäktige.¹¹⁵

¹¹⁰ Hornsved, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP 91)*, s. 15

¹¹¹ Ramberg, *Malmströms civilrätt*, s. 86-88

¹¹² Madell, *Det allmänna som avtalspart: särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*, s. 269

¹¹³ Madell, *Avtal mellan kommuner och enskilda avtalsslut och rättsverkningar*, s. 110

¹¹⁴ Ibid s. 115

¹¹⁵ Hornsved, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP91)*, s. 27 f.

4. Granskning av exploateringsavtal & statistik

4.1 Medverkande kommuner

Totalt har 47 exploateringsavtal från 16 kommuner analyserats. Antalet exploateringsavtal från kommunerna varierar, från 1 till 7 stycken. Kommunerna har slumpmässigt tilldelats en bokstav mellan A och P för att uppnå anonymitet i analysen. Följande kommuner har tillhandahållit exploateringsavtal:

Båstad	Falkenberg	Jönköping	Karlskrona
Kungsbacka	Laholm	Landskrona	Orust
Simrishamn	Stenungsund	Strömstad	Svedala
Uddevalla	Varberg	Vellinge	Ängelholm

4.2 Analys av exploateringsavtal

Exploateringsavtalen har analyserats av båda författarna vid olika tillfällen för att uppnå en jämn granskningsnivå. Fokus vid analysen har varit att analysera vad de olika kommunerna reglerar i sina avtal, om det finns otydliga avtalsvillkor och om något av avtalsvillkoren saknar lagstöd. Skälen till varför enskilt huvudmannaskap har valts av kommunerna har inte undersökts. Vid granskningen har författarna utgått från en granskningsmall. Denna finns tillgänglig i bilaga 1.

4.2.1 Definition av exploateringsområde

Exploateringsområde är det område som avses i avtalet. Ofta sammanfaller exploateringsområdet med detaljplanen men i vissa fall kan det utgöra delar av detaljplanen eller även omfatta delar belägna utanför det planlagda området. Av de studerade exploateringsavtalen har majoriteten, 47 %, exploateringsområdet väl definierat. Se diagram 1 på nästkommande sida.

Vanligt förekommande bland kommunerna är att endast ha detaljplanen bifogad till exploateringsavtalet, utan att nämna omfattningen av exploateringsområdet. 40 % hänvisar till en detaljplan men definierar inte vad som utgör exploateringsområde enligt diagrammet nedan.

Ett litet antal exploateringsavtal är varken detaljplan bifogad eller någonting skrivet i avtalet om exploateringsområdets omfattning.

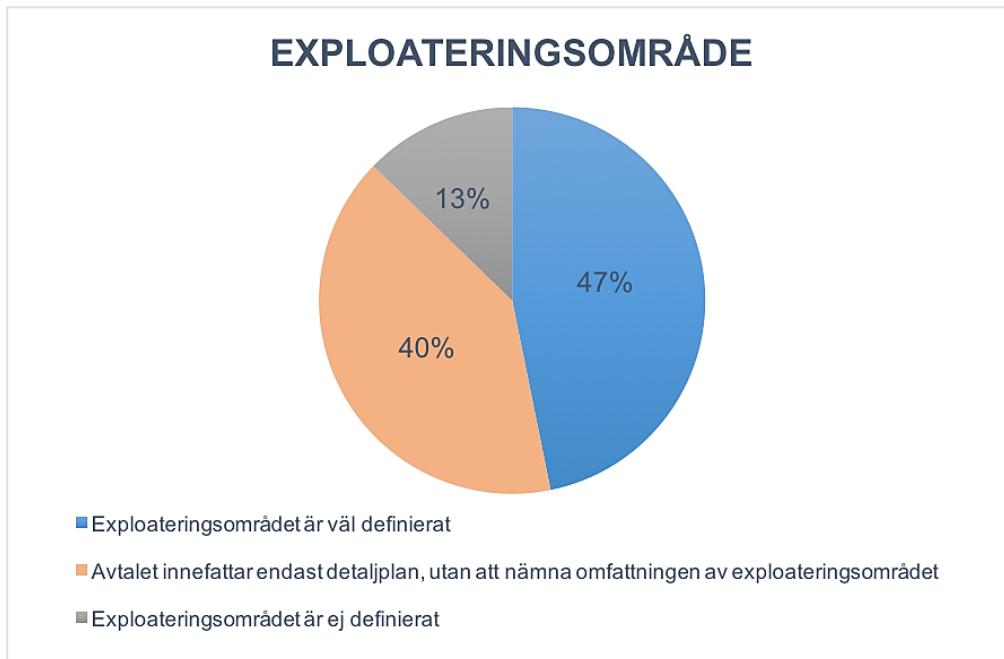


Diagram 1 - Definition av exploateringsområde i granskade avtal.

4.2.2 Förutsättningar för avtalets bundenhet

I avsnitt 3.5.3 *När blir parterna bundna till exploateringsavtalet?* berörs vikten av att avtalet godkänns samt att detaljplanen godkänns i kommunfullmäktige. I majoriteten av de avtal som granskats förekommer villkoret om att avtalet ska godkännas av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen samt att detaljplanen ska antas utgjort ett villkor för att en bundenhet ska uppstå för ingående parter. Följande giltighetsvillkor förekommer i ett av avtalen från kommun O:

*Detta exploateringsavtal är för sin giltighet beroende av
dels att exploateringsavtalet godkänns genom beslut av
kommunstyrelsen i O kommun senast, 2013-06-29, vinner laga
kraft.*

*dels att detaljplanen antas genom beslut av kommunfullmäktige i
O kommun senast, 2013-06-29, vilket vinner laga kraft.*

I giltighetsvillkoret ovan finns ett datum för senast antagande angivet. Detta förekommer dock inte i alla avtal.

4.2.3 Antal parter

Enligt rekommendationer från SKL bör kommuner inte ingå exploateringsavtal där motparten är flera juridiska eller fysiska personer, se avsnitt 3.5.1 *EFP91 – Kommunförbundets förslag på innehåll* under rubriken *Flera exploatörer*. Om delar av exploateringsavtalet inte utförs kan det i dessa situationer råda oklarhet kring vad de olika exploatörerna ansvarar för och svårigheter för kommunen kan uppstå. I de

fall där kommuner tecknar ett exploateringsavtal med flera exploatörer uppmanar därför SKL till att parterna ska svara solidariskt mot kommunen för åtagandena i exploateringsavtalet.

Majoriteten av exploateringsavtalen, 79 %, var tecknade med endast en juridisk eller fysisk person som avtalspart. Resterande exploateringsavtal, 21 %, är tecknade med flera exploatörer som motpart. Kommunerna har i många av dessa fall följt rekommendationerna från SKL som anger att dessa solidariskt ska ansvara mot kommunen för åtagandena enligt avtalet. Sett till helheten var juridiska personer representerade som avtalspart i hela 68 % av exploateringsavtalen. Både en eller flera juridiska personer innefattas i denna andel. Endast en liten del, 9 %, av de avtal som har tecknats med flera exploatörer har både fysiska och juridiska personer som avtalsparter.

Förekommande i avtal med endast en exploatör är att de i sin tur tecknar avtal med andra exploatörer. Den i exploateringsavtalet ingående exploatören blir då ensam ansvarig mot kommunen men kan i sin tur avtala med de andra exploatörerna om ansvaret för utförandet. Det åligger då den exploatör som har ingått avtal med kommunen att säkerställa att de exploatörer som denne har avtal med fullföljer sina åtaganden.

4.2.4 Finansiering eller uppförande av anläggning utanför exploateringsområde

De exploateringsavtal som har analyserats är upprättade och har tecknats för detaljplaner som påbörjats före den 1 januari 2015, det vill säga innan de nya lagreglerna om exploateringsavtal trädde ikraft. Därmed är reglerna i PBL 6 kap. 40-41 §§ om vad som får och inte får regleras i ett exploateringsavtal inte tillämpliga. Istället gäller de äldre reglerna men avtalen måste självklart följa likställighetsprincipen i KL, legaliserings-, objektivitets- och likhetsprincipen i RF samt övriga lagar, exempelvis PBL, som ligger till grund för kommunens verksamhet. När det gäller finansiering eller uppförande av anläggning utanför exploateringsområdet ansågs detta enligt de äldre reglerna endast vara tillåtet om åtgärderna var direkt nödvändiga för bebyggelsens egna funktion, se avsnitt 3.1 *De tidigare exploatörsbestämmelserna*.

Av de studerade exploateringsavtalen innehåller 34 % avtalsvillkor om att exploatören ska uppföra, utföra eller finansiera olika typer av anläggningar utanför exploateringsområdet. Vilken typ av anläggning och hur stor kostnad avtalsvillkoret innebär för exploatören varierar, och stundtals har det varit svårt att bedöma om åtgärden är nödvändig för bebyggelsens funktion. Exempel på avtalsvillkor som förekommer är bekostande och uppförande av gång- och cykelvägar med tillhörande belysning i anslutning till exploateringsområdet, utrustning av busshållplats, tillfartsvägar till exploateringsområdet och bekostande av åtgärder för ombyggnation av väg.

Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap

Förutom ovan nämnda åtgärder förekommer även andra åtgärder, bland annat detta avtalsvillkor gällande finansiering av en cirkulationsplats återfinns i ett av exploateringsavtalen från kommun L:

Exploateringen och byggnationen inom planområdet medför en ökad trafikbelastning inom x. x-vägens anslutning till väg y är otillfredsställande ur trafiksäkerhetssynpunkt. För att förbättra trafiksäkerheten förbinder sig exploatören att betala tre miljoner (3,0 mkr) kronor för anläggandet av en cirkulationsplats i nämnda korsning.

Väg y är en landsväg som Trafikverket enligt exploateringsavtalet har ansvaret för och längs med x-vägen finns golfbana, camping och flera bostadsområden. Exploateringsområdet är beläget ca 1,6 km från den tilltänkta cirkulationsplatsen och precis som för campingen, golfbanan och de befintliga bostadsområdena, är x-vägen enda möjliga väg till området efter avfart från väg y.

Ett liknande avtalsvillkor finns i ett av avtalen från kommun P. Även denna exploatering äger rum med flera intilliggande bostadsområden och enligt avtalet ska exploatören bidra till anläggandet av en ny förbifart:

Exploatören skall erlægga sin del av kostnaden, 2 miljoner kr, för anläggandet av ny förbifart [...]. Förbifarten är ett villkor för att denna exploatering ska kunna ske.

Förutom de närliggande bostadsområdena kommer förbifarten, enligt karta i exploateringsavtalet, att utgöra anslutande väg till och från kommunens största tätort.

I ett av avtalen från kommun F förekommer ett avtalsvillkor gällande kostnader för eventuell utbyggnad av väg i framtiden:

Framtida utbyggnad av x, y och z kan medföra behov av kapacitetsökning av vägar utanför exploateringsområdet. Markägaren och Vägverket skall förhandla om kostnaderna för eventuella om- och utbyggnader av vägar utanför exploateringsområdet.

Område y är det aktuella exploateringsområdet och de andra två är områden med stora anläggningar som genererar mycket trafik.

4.2.5 Utställande av säkerhet

Krav på säkerhet är ett viktigt villkor att ta med i exploateringsavtal, se avsnitt 3.5.1 EFP91 – Kommunförbundets förslag på innehåll under rubriken *Kommuners krav på säkerhet*. Om exploatören skulle hamna i likviditetsproblem finns risk att de anläggningar som exploatören enligt avtalet ska utföra inte kommer till stånd. För att undvika denna situation är det därför viktigt att säkerhet ställs via bankgaranti, borgen, pantbrev eller liknande. I samtliga avtal ställs säkerheten till kommunen men i vissa avtal anges det att även samfällighetsföreningen har rätt att ta ut denna säkerhet. Kommunen eller den förvaltande samfällighetsföreningen kan då via säkerheten bekosta färdigställandet av anläggningarna om exploatören inte har ekonomiska medel nog för att utföra sina åtaganden.

Ett fåtal av avtalen som har granskats innehåller enligt författarna avtalsvillkor där den ställda säkerheten täcker samtliga kostnader som exploatören enligt avtalet har åtagit sig. Det är givetvis svårt att uppskatta kostnader för åtgärder eftersom det inte bara är själva anläggningskostnaderna utan även kostnader för exempelvis markberedning, sanering med mera som kan uppkomma. Författarna har varit relativt generösa i sin bedömning och enbart klassat avtal där det har varit uppenbart att kostnaderna inte täcks av säkerheten som att tillräcklig säkerhet inte finns. Vissa avtal innehåller inga klausuler gällande säkerhet och i ett fåtal avtal har kommunen rätt att ta ut den säkerhet de finner lämplig. Något belopp specificeras dock inte.

Ofta är avtalsvillkoren gällande säkerhet utformade på så sätt att exploatören får tillbaka en viss procent av säkerheten vid godkänd slutbesiktning. Kommunen vill ofta ha kvar 10 % av den ursprungliga säkerheten under garantitiden för att säkerställa att åtgärder under denna tid bekostas av exploatören. När garantitiden har löpt ut återlämnas hela säkerheten.

4.2.6 Garanti för anläggningar

Efter att godkänd slutbesiktning har utförts för anläggningarna som exploatören har haft ansvar för börjar ofta en garantitid att löpa. Majoriteten, 70 %, av de analyserade exploateringsavtalen innehåller avtalsvillkor gällande garanti för anläggningar och längden för garantin är i avtalen antingen två eller fem år. I vissa avtal är garantitiden reglerad efter AB04¹¹⁶ och är därmed fem år för det utförda arbetet och två år för materialet. Exempel på ett sådant villkor återfinns i ett av avtalen från kommun N:

Exploatören är garantiansvarig gentemot respektive övertagare av anläggning för utförda anläggningar i enlighet med AB04. Garantitiden är fem år för arbetsprestation och två år för material och varor.

Under garantitiden har exploatören ansvar för att bekosta och utföra de eventuella fel och brister som uppkommer på de anläggningar som exploatören har utfört. Ofta avslutas garantitiden med att en garantibesiktning utförs och när denna är godkänd

¹¹⁶ Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader

kan exploitören inte längre bli betalningsskyldig vad gäller anläggningarna. Vem som har ansvaret för att garantibesiktning kommer till stånd är inte alltid reglerat men i de flesta avtal som innehåller klausuler gällande garantibesiktning är det exploitören som ska kalla till denna. I ett av avtalen från kommun E är klausulen gällande garantibesiktning följande:

Omedelbart före garantitidens utgång skall garantibesiktning hållas. Exploatören kallar till sådan besiktning minst fyra veckor före garantitidens utgång. Garantiansvaret förlängs tills dess godkänd garantibesiktning finns.

Om det upptäcks fel vid garantibesiktningen och exploitören inte utför reparationsarbetena finns i de flesta avtal bestämmelser gällande säkerhet. I de fall exploitören inte utför de åtgärder som behövs kan åtgärderna då bekostas med hjälp av den kvarstående säkerheten. Om inga fel upptäcks vid garantibesiktningen godkänns denna och eventuell kvarvarande säkerhet lämnas tillbaka till exploitören.

4.2.7 Vite

För att öka exploitörens incitament att färdigställa de anläggningar som det avtalas om i exploateringsavtalet eller att exempelvis följa gestaltningsprogram kan vitesklausuler tas med i exploateringsavtalet. I de analyserade exploateringsavtalen innehåller väldigt få avtal, två stycken, rena vitesklausuler där det uttryckligen står att vite ska utgå om vissa avtalsvillkor inte följs. Dessa två reglerar försiktighetsåtgärder gällande flytt av blåsippebestånd respektive kvalitetsprogram som ska följas. Vitesklausulen gällande kvalitetsprogrammet återfinns i ett av exploateringsavtalen från kommun D:

För det fall att exploitören helt frångår kvalitetsprogrammet och parterna inte är överens om detta skall exploitören till kommunen utlägga ett vite uppgående 2 miljoner kronor.

4.2.8 Kommunernas rätt till kontroll

Kommuner och byggherrar kan i exploateringsavtalen skriva in att kommunen ska få utföra kontroll av de anläggningar som exploitören åtar sig att utföra. Fördelen med detta är att kommunen tidigt under processen har chans att upptäcka brister och fel i utförandet och att exploitören därmed kan åtgärda dessa. Ofta avser kontrollen större anläggningsarbeten såsom vatten- och avloppsledningar eller byggande av väg. Kommunerna verkar vara något mer angelägna att utföra kontroller om det är en anläggning som de ska ta över, exempelvis ledningar som måste hålla samma standard som de övriga ledningarna i det kommunala ledningsnätet.

Avtalsklausulerna gällande kommunens kontroll är ofta utformade på så sätt att kommunen *får* utöva kontroll, men att de inte är bundna till det. Kommunen har alltså rätt att utföra en kontroll av anläggningarna men det är inget de måste genomföra. Exempel på en sådan klausul återfinns i ett av avtalen från kommun I:

Kommunen har rätt att utföra kontroll av ovanstående anläggningsarbeten samt att på exploatörens bekostnad utse besiktningsföreträdare.

En nackdel med denna formulering är enligt SKL att de boendena i området ofta tror att kommunen är skyldiga att utföra kontroller av anläggningarna, vilket kommunen alltså inte är. Ytterligare en nackdel är att många kommuner inte har någon bra rutin för uppföljning och kontroller av anläggningar som kommunen inte ska ta över. I 74 % av de avtal som granskats finns en liknande klausul som i avtalet från kommun I.

4.2.9 Förbud att överlåta avtalet

I princip alla, 94 %, av exploateringsavtalen som har analyserats i examensarbetet innehåller en klausul gällande förbud att överlåta avtalet till annan part än den som kommunen godkänner. Som nämnts i avsnitt 3.5.1 EFP91 – *Kommunförbundets förslag på innehåll* under rubriken *Förbud mot överlåtelse* kan det uppstå en situation där överlåtelse av avtal blir aktuellt i samband med att exploatören säljer fastigheten till någon annan innan exploatören har uppfyllt sina åtaganden enligt avtalet. Exploatören antas då ha mycket litet intresse i att färdigställa anläggningarna eftersom hen inte äger fastigheten längre och det borde därför ligga i exploatörens intresse att överlåta exploateringsavtalet på köparen. Juridiskt sett är exploatören bunden till avtalet oavsett om hen äger den aktuella fastigheten eller inte, men om exploatören inte har kvar äganderätten till marken uppstår svårigheter att fullfölja åtagandena i avtalet. Det är därför viktigt att kommunen har tagit ut säkerhet från exploatören.

4.2.10 Förbud att sälja fastigheten

I avsnitt, 3.5.1 EFP91- *Kommunförbundets förslag på innehåll*, under *Förbud mot överlåtelse* belyses problematiken kring kommunens problem att skydda sig mot att exploatören säljer mark innan exploateringen är färdigställd. Drygt hälften av de analyserade exploateringsavtalen innehåller en klausul gällande försäljningsförbud av den fastighet som exploatören äger. Samtliga exploateringsavtal från kommun B innehåller följande villkor som inskränker fastighetsägarens rätt att sälja fastigheten:

Exploatören förbinder sig att ej överlåta exploateringsområdet utan kommunens skriftliga godkännande. Kommunen skall godkänna överlåtelsen om exploatören fullgjort samtliga plikter enligt detta exploateringsavtal.

Ofta förekommer klausuler likt villkoret ovan i kombination med överlåtelseförbud av själva exploateringsavtalet.

4.2.11 Hur hanteras ägandet till den allmänna platsmarken?

Vem som efter avslutad exploatering ska äga den allmänna platsmarken hanteras på olika sätt i exploateringsavtalen. Enligt författarnas uppfattning finns det fyra möjliga alternativ för hur ägandet av den allmänna platsmarken kan hanteras:

1. Exploatören behåller ägandet.
2. Kommunen tar över ägandet.
3. En marksamfällighet bildas med samma delägarkrets som för gemensamhetsanläggningen.
4. Samfällighetsföreningen äger den allmänna platsmarken i egenskap av juridisk person.

Det första alternativet och som även är det mest förekommande är att exploatören efter exploateringsens färdigställande äger den del av fastigheten som inte säljs för husbebyggelse och som utgör allmän platsmark. I 47 % av de analyserade exploateringsavtalen har författarna tolkat att exploatören även efter exploateringsens avslutande ska behålla ägandet av den allmänna platsmarken. Anledningen till att författarna har fått tolka detta är att det i vissa avtal inte finns någon klausul om vem som ska äga den allmänna platsmarken och i dessa fall har författarna dragit slutsatsen att ägandet kvarstår hos exploatören. I vissa avtal framgår det däremot tydligt att den allmänna platsmarken endast ska upplåtas till gemensamhetsanläggningen. Ett exempel på detta kommer från ett av avtalen från kommun E:

Allmänna platsmarken som ägs av exploatören skall upplåtas utan ersättning till förvaltande förening.

Alternativ två, att kommunen tar över ägandet av den allmänna platsmarken, sker i 17 % av exploateringsavtalen. I samtliga fall där detta sker ska exploatören överlåta den allmänna platsmarken kostnadsfritt till kommunen.

Att den allmänna platsmarken överlåts till samfällighetsföreningen är lika vanligt som att kommunen tar över ägandet, det är därmed aktuellt i 17 % av de analyserade exploateringsavtalen. I ett av avtalen från kommun L ska samfällighetsföreningen ta över ägandet av den allmänna platsmarken:

Exploatören överlåter med full äganderätt och utan ersättning till samfällighetsföreningen de delar inom exploateringsområdet som avses för gemensamma anläggningar [...]. Exploatören skall snarast inge ansökan om fastighetsbildning som kan erfordras för att de överlåtna områdena skall utgöra särskild fastighet [...].

Hur samfällighetsföreningen tar över ägandet är inte alltid preciserat och enligt författarnas mening kan detta ske på två sätt. Antingen kan en marksamfällighet bildas med samma delägarkrets som för gemensamhetsanläggningen eller så kan

samfällighetsföreningen i egenskap av juridisk person äga den fastighet som utgörs av den allmänna platsmarken.

I en stor del av exploateringsavtalen, 19 %, var det oklart huruvida den allmänna platsmarken överlåtes till kommunen eller förvaltande förening eller om den endast upplåts och att exploitören därmed har kvar äganderätten. För sammanställning över vem som efter avslutad exploatering har äganderätten till den allmänna platsmarken, se diagram 2 nedan.

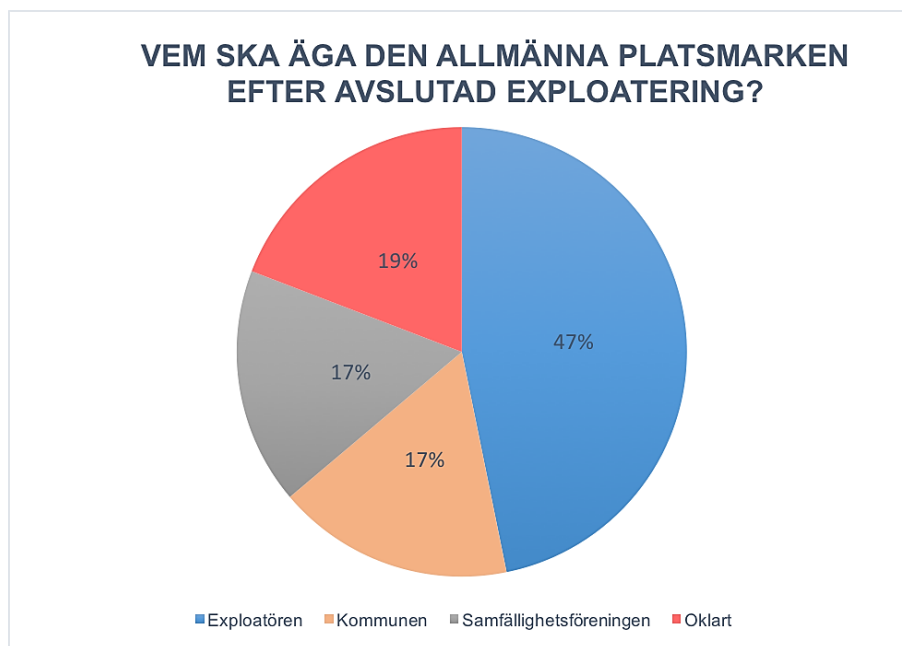


Diagram 2 - Äganderätten till den allmänna platsmarken efter avslutad exploatering.

4.2.12 Bildande av gemensamhetsanläggning

Som tidigare nämnts i avsnitt 2.3.1 *Förvaltning av allmän plats vid enskilt huvudmannaskap* är det vid enskilt huvudmannaskap fastighetsägarna i området som via en gemensamhetsanläggning har hand om förvaltning och drift av de platser som enligt detaljplanen är allmän plats. En gemensamhetsanläggning bildas genom en anläggningsförrättning och denna söks av en eller flera fastighetsägare som vill ha del i gemensamhetsanläggningen. Även kommunen kan ansöka om anläggningsförrättning enligt AL 18 §. Kommunen behöver inte äga någon av de fastigheter som ska ha del i gemensamhetsanläggningen och deras ansökan behöver inte heller biträdas av någon av de fastighetsägare som ska delta i anläggningen.

I majoriteten av de analyserade exploateringsavtalen, 91 %, anges att förvaltning av anläggningarna ska ske via en nybildad eller befintlig gemensamhetsanläggning. Endast i fyra avtal utelämnas helt bestämmelser om hur de allmänna platserna ska

förvaltas. De flesta avtal, 83 %, innehåller även bestämmelser som anger att det är exploatören som ansvarar för att ansöka om anläggningsförrättning.

4.2.13 Tidplan för färdigställande

För att på ett enklare sätt kunna åberopa de klausuler om att exploatören inte följt åtaganden enligt exploateringsavtalet kan det i exploateringsavtalen finnas angivna tidplaner om när anläggningarna som exploatören ska utföra ska vara färdigställda. Det har dock visat sig att endast 11 % av de undersökta exploateringsavtalen innehåller sådana tidplaner. I ett avtal från kommun P används dessutom formuleringen:

*Exploateringsarbetena förutsätts att starta under hösten 2006.
Markexploateringen förutsätts vara avslutad senast under 2007.
Det åligger exploatören att upprätta tidplan. Tidplanen skall redovisa färdigställande av kommunaltekniska anläggningar och förslagen bebyggelse med angivande av tidpunkter för besiktning och överlåtelse/tillträde enligt detta avtal.*

Liknande formuleringar har även förekommit i avtal från kommun I. Med formuleringen ovan är inte tidplanerna definitiva och det finns möjlighet för exploatören att frångå tidplanen om något av de hinder som anges i avtalet uppstår.

Tidplanen får ändras om det kan antagas att exploatören inte med rimliga försäljningsinsatser kan avyttra bostäderna inom exploaterings-området i den omfattning som förutsatt i detta avtal.

Vidare kan tilläggas att 30 % av samtliga avtal innehåller tidplaner för när anläggningsarbeten ska påbörjas men inget om när dessa ska vara färdigställda.

4.2.14 Exploatörens utförandeansvar

Det mest förekommande utförandeansvaret för exploatören i avtalen som granskats är utförandet av vägar, se diagram 3 på följande sida. De vägar och tillhörande anläggningar som berörs i avtalen är lokalgator, gångfartsgator, gång- och cykelvägar, tillfartsvägar, gångstigar, ridstigar, vändplatser, bommar, grindar och servicevägar.

Vidare har exploatören varit ansvarig att utföra VA och dagvattenanordningar i 27 av avtalen som studerats. Till dagvattenanordningar har räknats diken, dagvattendamm, skyddsstängsel pumpstation, skyltar, ventiler etcetera. Anläggningar som innefattas benämningen VA är ledningar och pumpstationer. Andra anläggningar som varit förekommande i flera avtal och som innefattats av exploatörens utförandeansvar är belysning samt iordningställande av park eller natur.

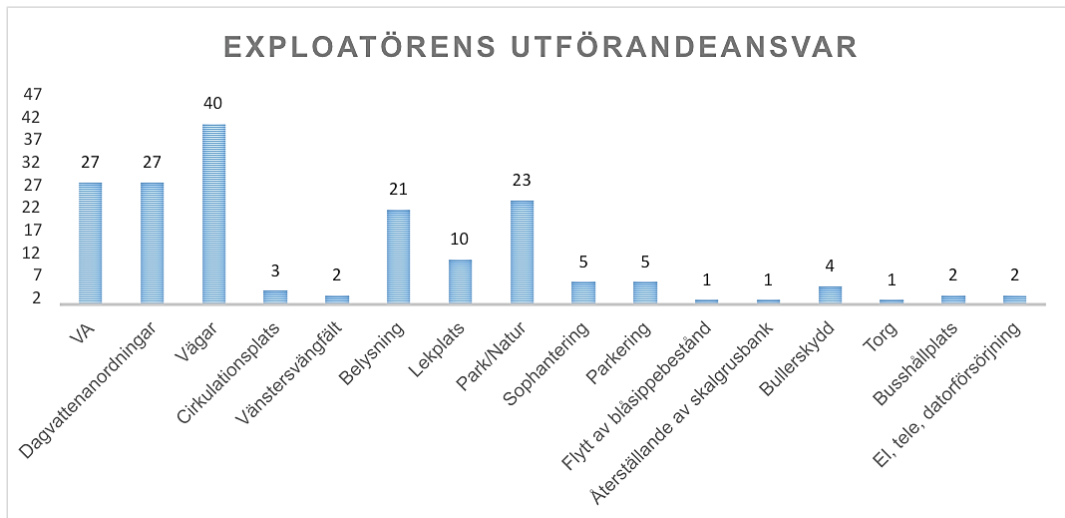


Diagram 3 - Omfattningen av exploatörens utförandeansvar i de exploateringsavtal som granskats.

Vissa kommuner har i linje med rekommendationerna från SKL i avsnitt 3.5.1 EFP91 – Kommunförbundets förslag på innehåll använt sig av en mer generell formulering vad gäller exploatörens utförandeansvar. Exempel på en sådan generell formulering från kommun F:

Samtliga för detaljplaneområdets genomförande erforderliga anläggningar inom exploateringsområdet utföres och bekostas genom markägarens försorg.

4.2.15 Exploatörens kostnadsansvar

I avsnitt 4.2.13 ovan redovisas vad exploatören enligt avtalet ska utföra. Något som ofta behandlas ingående i exploateringsavtalen och som är starkt kopplat till exploatörens utförandeansvar är de kostnader som denne åtar sig enligt avtalet. Vad exploatören ska utföra och vad denne ska bekosta vad gäller anläggningar skiljer sig däremot något mellan avtalen.

Mest förekommande i exploateringsavtalen är att exploatören ska stå för de kostnader som uppkommer för lantmäteriförrättningar, se diagram 4 och 5 på nästföljande sidor. I vilken omfattning exploatören ska stå för förrättningskostnaderna varierar i avtalen och de som förekommer är kostnader som uppkommer i samband med förrättningar enligt FBL, AL och LL.

Vidare har exploatörerna ansvar för kostnader för byggande av vägar i 40 av de 47 analyserade avtalen och i fem av avtalen ska exploatören utge gatukostnadsersättning till kommunen. Något som förekommer i drygt hälften av exploateringsavtalen är att exploatören ska stå för kostnaderna för anläggande av VA och dagvattenanordningar.

Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannskap

Förutom kostnader för fysiska anläggningar ska även exploitören enligt många av exploateringsavtalen stå för bland annat kostnader för framtagande av detaljplanen, kostnader för kontroller och besiktningar samt delar av kommunens administrationskostnader i samband med exploateringen. I ett av exploateringsavtalen från kommun G ska exploitören betala exploateringsersättning om 17 miljoner kronor som för att täcka kostnader för följande:

Exploateringsersättningen omfattar plan- och administrationskostnader, ombyggnad av [...] väg och befintlig bro över järnvägen, utbyggnad av ny bro över järnvägen och gc-vägar samt iordningställande av naturmark.

Dessa kostnader har i sammanställningen delats upp och räknats var för sig. Generella formuleringar, likt den citerade i avsnitt 4.2.13 *Exploatörens utförandeansvar* på föregående sida, är förekommande även i bestämmelser om exploitörens kostnadsansvar.

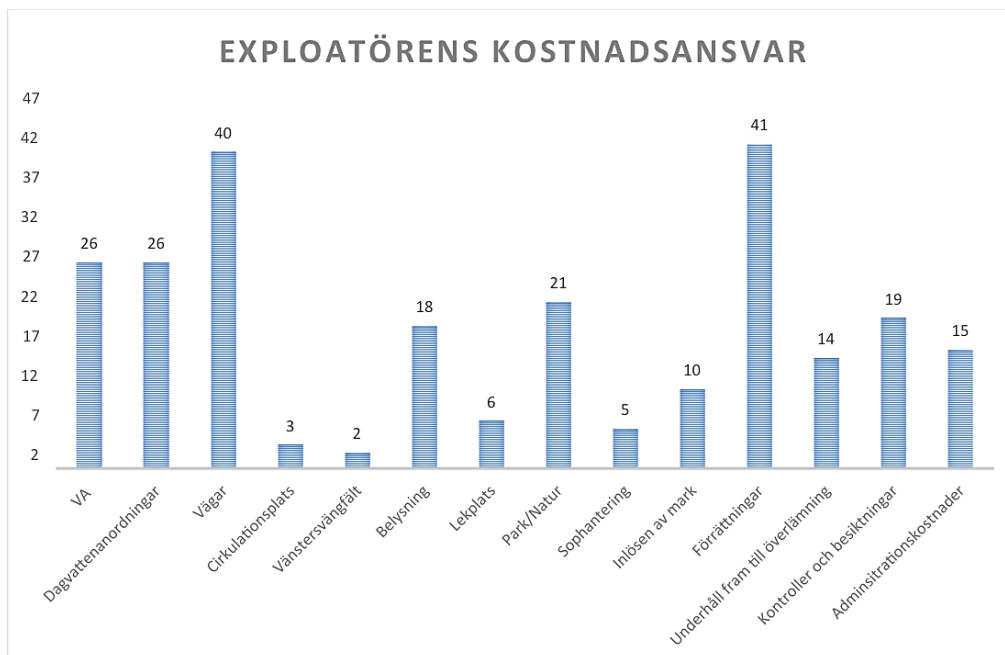


Diagram 4 - Omfattningen av exploitörens kostnadsansvar i de 47 exploateringsavtal som har granskats.

Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannskap



Diagram 5 - Omfattningen av exploatörens kostnadsansvar i de 47 exploateringsavtal som har granskats.

5. Intervjuer

Av de 16 kommuner som tillhandahållit exploateringsavtal till detta examensarbete har tjänstepersoner från 12 av dessa kommuner intervjuats. Inför intervjutillfällena har intervjufrågor tagits fram. Dessa har utgjorts av en generell del som ställts till samtliga tjänstepersoner som blivit intervjuade. För att få svar på frågor som uppkommit efter analys av de enskilda avtalen har även specifika frågor till den berörda kommunen tagits fram. Några av de specifika frågor som ställts till kommunerna kommer att presenteras i detta avsnitt.

Den generella delen har omfattat följande frågor:

- Riktlinjerna: Har kommunen välkomnat denna ändring eller har ni sett det som en extra börda? Har ni hunnit anta riktlinjer?
- Hur följer kommunen upp att det som avtalas i exploateringsavtalet blir utfört?
- Hur löser kommunen dagvattenhanteringsfrågan på allmän platsmark vid enskilt huvudmannaskap?
- Förklara följande begrepp:
 - Fastighetsbildning
 - Upplåta
 - Överlåta
 - Ombesörja
 - Ansvara
- Hur tänker kommunen generellt vad gäller säkerhet? Är avsikten att säkerheten ska täcka alla kostnader för de anläggningar som exploatören ska utföra eller endast en del av kostnaderna? Isåfall, hur stor andel av kostnaderna?
- Följer kommunen upp förvaltningen av den allmänna platsmarken? Får kommunen ofta klagomål från SFF att förvaltningen inte fungerar på ett tillfredställande sätt?

5.1 Riktlinjer för exploateringsavtal

Den 1 januari 2015 tillkom bestämmelser att kommuner som avser att ingå exploateringsavtal ska anta riktlinjer för hur exploateringsavtal ska ingås enligt PBL 6 kap. 39 §, se avsnitt 3.2 *Nuvarande regler om exploateringsavtal i PBL*. En av frågeställningarna i de intervjuer som utförts har därför varit om kommunerna har antagit några riktlinjer för exploateringsavtal samt om tillkomsten av denna bestämmelse har välkomnats av kommunerna. Av de 12 kommuner som intervjuats är det endast 4 som antagit riktlinjer för exploateringsavtal, se diagram 6 på följande sida.

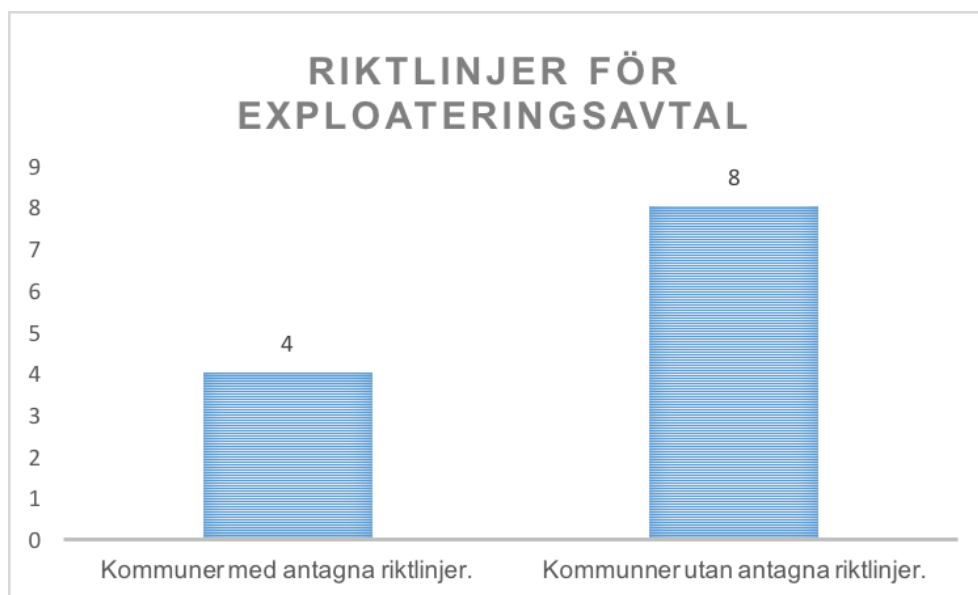


Diagram 6 - Antal kommuner som antagit respektive inte antagit riktlinjer för exploateringsavtal av de kommuner som har intervjuats.

Anledningen till att många av de tillfrågade kommunerna ännu inte antagit riktlinjer har bland annat varit att de saknat vägledning och rekommendationer från SKL. De stora juristfirmorna som vanligtvis erbjuder utbildning har ännu inte tagit upp ämnet. En del kommuner inväntar även att större kommuner med mer resurser ska anta riktlinjer för att på så sätt få vägledning. Vissa kommuner anser dock att riktlinjer från andra kommuner inte är en tillräcklig vägledning på grund av de stora olikheterna mellan kommunerna med olika förutsättningar.

Inställningen till riktlinjerna har varit delad hos de intervjuade tjänstepersonerna. Tillfrågad tjänsteperson från kommun D som antog riktlinjer för ett år sedan anser inte att dessa påverkat kommunens arbetssätt vid framtagande av exploateringsavtal. Det har inte heller varit någon börda för kommunen att ta fram riktlinjerna utan har istället varit ett konstaterande på hur kommunen arbetat sedan tidigare. Kommun O som också antagit riktlinjer är positivt inställd till riktlinjerna framförallt med tanke på den ökade transparensen de ger. Tillfrågad tjänsteperson i kommun E som antagit riktlinjer menar däremot att kommunen inte välkomnat kravet på riktlinjer och att det inte funnits något behov att prioritera arbetet med att ta fram riktlinjer. På sikt anser dock tillfrågad tjänsteperson att det är en fördel att ha ett sådant styrdokument när kommunen växer och får fler medarbetare på exploateringsavdelningen.

För de flesta kommuner som ännu inte antagit några riktlinjer är arbetet påbörjat och för vissa snart färdigt för antagande. Inställningen till kravet att anta riktlinjer har även varit olika i de tillfrågade kommunerna som ännu inte antagit några riktlinjer. Tillfrågad tjänsteperson i kommun M anser att det varit väldigt oklart hur exploateringsavtal hanterats tidigare och menar att det är positivt med riktlinjer så att

Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannskap

alla parter vet förutsättningarna. Denna inställning delas av tillfrågad tjänsteperson i kommun H:

Vi vill ge alla samma information och behandla alla lika och riktlinjerna kan vara en hjälp att uppnå detta.

Tillfrågad tjänsteperson i kommun C tvivlar dock på om riktlinjerna kommer att göra det tydligare för exploatörerna:

Vissa exploatörer vill bygga ut VA m.m. själva för att de tror att det blir billigare och enklare för dem. Kommunen har, än så länge, rätt att bestämma vem som ska bygga ut kommunala gator och VA. Jag vet inte om riktlinjerna kan leda någonvart i denna situation.

Liknande inställning har även tillfrågad tjänsteperson i kommun K där riktlinjer ännu inte antagits. Tjänstepersonen har även i denna kommun svårt att se att riktlinjerna skulle göra någon skillnad i kommunens arbete med exploateringsavtal eftersom exploatören har svårt att se vad dessa ska leda till.

Kommun F som ännu inte antagit riktlinjer har sedan en lång tid tillbaka exploateringsprinciper för kommunens exploateringsverksamhet. Tillfrågad tjänsteperson har en positiv inställning till riktlinjerna men anser att det är viktigt att skriva dem på ett sätt så att det finns ett förhandlingsutrymme.

Enligt den nya bestämmelsen krävs det endast riktlinjer för avtal som ingås för detaljplaner som har påbörjats efter 1 januari 2015. Två av de kommuner (A & B) som inte antagit riktlinjer har inte några planer som är påbörjade efter 1 januari 2015 och har därmed inte haft något behov av att prioritera detta arbete. Kommun B är dock positivt inställd till riktlinjerna:

När ett exploateringsavtal skrivs är det inte bara motparten att ta hänsyn till, det kommer även synpunkter från både politiskt håll och från medborgarna. Det är bra att det blir transparent.

Vi ser inga större begränsningar med lagändringen, snarare större friheter att förhandla. Vi får möjlighet att exempelvis ta in generalplanekostnader i exploateringsavtal, vilket man inte har fått göra innan.

Tillfrågad tjänsteperson i kommun A menar att behovet av riktlinjer ser olika ut för olika kommuner. För mindre kommuner där byggtrycket inte är lika stort är behovet på riktlinjer således inte lika stort.

5.2 Otydligheten i avtal

Vid granskning av de insamlade exploateringsavtalen finns en del begrepp och formuleringar som enligt författarna är tveksamma på grund av dess otydlighet. De formuleringar som upprepade gånger använts av olika kommuner i sina avtal med exploatörerna och enligt författarna med olika betydelser är:

- Fastighetsbildning
- Upplåta
- Överlåta
- Ombesörja
- Ansvara

För att undersöka om det råder någon tveksamhet i ordens betydelse ovan har samtliga tjänstepersoner i de kommuner som intervjuats fått frågan om innebörden av dessa begrepp. Resultaten från dessa svar har varierat vilket bekräftar att det råder en otydlighet vid användningen av dessa formuleringar.

5.2.1 Fastighetsbildning

I fastighetsbildningslagens första kapitel definieras begreppet fastighetsbildning i 1 § 1 st. med följande formulering:

Fastighetsbildning är en åtgärd som vidtas enligt denna lag och som innebär att

- 1. fastighetsindelningen ändras,*
- 2. servitut bildas, ändras eller upphävs, eller*
- 3. en byggnad eller annan anläggning som hör till en fastighet överförs till en annan fastighet.*

En strikt tolkning är således att åtgärder enligt anläggningslagen (AL) och ledningsrättslagen (LL) inte omfattas av begreppet fastighetsbildning.

Kommun A har i ett av sina exploateringsavtal använt följande formulering

Exploatören bekostar samtliga fastighetsbildningsåtgärder som erfordras för genomförandet av planen [...]

Det framkommer inte i avtalet om gemensamhetsanläggning ska bildas för förvaltning av den allmänna platsmarken. Enligt förrättningsakter för det aktuella området har exploatören bekostat även anläggningsförrättning där gemensamhetsanläggningen bildats. Det har visat sig att begreppet fastighetsbildningsåtgärder har uppfattats olika av olika tjänstepersoner. Som kan ses i tabell 2 nedan har en tredjedel av tjänstepersonerna uppfattningen om att fastighetsbildning endast innefattas av åtgärder enligt FBL. Lika stor andel anser att även AL och LL innefattas och även en tredjedel har uppfattningen om att innebörden

av fastighetsbildning endast är åtgärder enligt FBL och AL. Det bör dock tydliggöras att endast ett fåtal tillfrågade tjänstepersoner varit säkra när de besvarat frågan.

Tabell 2 - Tillfrågade tjänstepersoners uppfattning om begreppet fastighetsbildning.

Vad innebär fastighetsbildning?	Tjänstepersonernas svar
<i>Endast åtgärder enligt FBL</i>	4
<i>Åtgärder enligt FBL, AL & LL</i>	4
<i>Åtgärder enligt FBL & AL</i>	4

5.2.2 Upplåta & överlåta

Det har även förekommit ottydligheter i de avtal som studerats vad gäller begreppen upplåta och överlåta. Som tidigare nämnts under avsnitt, 4.2.10 *Hur hanteras ägandet till den allmänna platsmarken?* har det i många avtal varit ottydligt vad som sker med äganderätten till marken under gemensamhetsanläggningen i ett område. I många av de avtal som granskats har äganderätten till den allmänna platsmarken inte berörts. Endast formuleringar likt nedan från kommun E har använts:

Allmänna platsmarken skall upplåtas utan ersättning till förvaltande förening.

När tjänstepersonerna på kommunerna blivit tillfrågade vad innebörden av upplåta och överlåta innebär har det dock visat sig att samtliga tjänstepersoner uppfattat begreppen på samma sätt. Upplåta innebär enligt tjänstepersonerna en rättighet att använda en del av någon annans fastighet, exempelvis när exploatören fortfarande äger marken under en gemensamhetsanläggning. Överlåta innebär enligt samtliga tjänstepersoner att äganderätten övergår från den ursprungliga ägaren till en ny ägare.

5.2.3 Ombesörja & ansvara

Ytterligare formuleringar som finns i de avtal som granskats är ombesörja och ansvara. För det förstnämnda begreppet har de flesta tillfrågade tjänstepersoner förklarat ordets innebörd likt tjänstepersonen i kommun D:

Vi använder det när exploatören ska se till att någonting händer, att det byggs ut eller vad de har ålagts att göra.

En tjänsteperson från en annan kommun anser dock att det inte är något begrepp tillfrågad tjänsteperson använder då begreppet är ottydligt. De flesta av de tillfrågade tjänstepersonerna anser att ombesörja är synonymt med ansvara. En tjänsteperson från kommun K anser dock att det finns en skillnad dessa två begrepp och att ansvara har en större juridisk betydelse.

Tjänstepersonerna har även tillfrågats om de två begreppen även innefattar kostnadsansvaret. De flesta av tjänstepersonerna anser att kostnadsansvaret inte nödvändigtvis innefattas i begreppen ovan utan att det bör tilläggas att exploatören även ska bekosta om så är fallet.

5.3 Kommunernas uppföljning av exploateringsavtal

Många av exploateringsavtalen är detaljerade och innefattar ofta många åtaganden för exploatören. Åtagandenas antal och ekonomiska art varierar mellan kommunerna och exploateringsavtalen. Vad som har förekommit i de granskade exploateringsavtalen redovisas i avsnitt 4.2.13 *Exploatörens utförandeansvar*.

En av frågorna som har ställts vid intervjuerna är om och hur kommunerna följer upp att de anläggningar som parterna avtalar om i exploateringsavtalen blir utförda. Fyra av de intervjuade tjänstepersonerna svarade att de utför kontinuerlig uppföljning av det som exploatören ska utföra. Hur uppföljningen sker är olika i de fyra kommunerna. I en av kommunerna startas ett ärende för varje exploatering och ärendet avslutas inte förrän allt i exploateringsavtalet är utfört. I en annan kommun finns det en särskild exploateringsgrupp som utför kontinuerlig uppföljning av det som exploatören ska utföra. Hur denna uppföljning går till fick författarna tyvärr inget svar på. Tjänstepersonen på kommun B, som är en av kommunerna som utför uppföljning av exploateringsavtalet, gav detta svar:

Mycket som står i exploateringsavtal är ren information och syftet är att visa vilket ansvar som ligger på exploatören och att de ska bli medvetna om vad som är deras ansvar. På gator och grönområden utanför centralorten där kommunen inte är huvudman utför främst gata och trafik en kontroll av anläggningarna. Orsaken till kontrollen är de bidrag föreningarna får eftersom man vill att anläggningarna ska vara utförda på ett visst sätt.

Andra åtaganden, som exempelvis ansökan om lantmäteriförrättning följer däremot inte kommun B upp eftersom det inte är kommunen som äger exploateringsområdet. I kommun E vilar ansvaret för att överenskommen fastighetsbildning söks på den exploateringsingenjör som tog fram avtalet, medan det är teknikförvaltningen som har ansvar för att de tekniska anläggningar som ska byggas enligt avtalet blir färdigställda.

Fyra av de 12 intervjuade tjänstepersonerna svarade att de inte har någon uppföljning av det som exploatören ska utföra enligt exploateringsavtalet. Tjänstepersonen från kommun C uttryckte att de inte har några bra rutiner för uppföljning och att det händer att brister i utförandet först uppmärksammas vid exploateringar som anses avslutade:

Vi har inga riktiga rutiner på det eftersom det inte finns så mycket datadokumentation. Vi försöker få in i våra beställningar att vi vill

ha uppföljning så att vi förhoppningsvis får ett system för detta. Även om någon annan tar över ska arbetet kunna följas. [...] Just uppföljningar vore bra att ha på någon lista men vi har tyvärr inte det. Ibland dyker det upp någon gammal exploatering där allt inte är färdigt och det hanteras när detta sker.

Författarna har dock uppfattningen om att de flesta tjänstepersoner som anger att kommunen inte har någon bra rutin för uppföljning anser att uppföljning bör ske. De uttrycker även att det hade underlättat om det fanns något bra system för uppföljningen.

Kommun O utför endast kontroller av de anläggningar som kommunen ska ta över. De anläggningar som ska ingå i gemensamhetsanläggningen utför kommunen ingen kontroll eller uppföljning av.

I fyra av kommunerna uppfattar författarna att uppföljning sker i vissa fall. Tjänstepersonerna har uttryckt att det främst sker uppföljning när exploatören bygger ut VA som kommunen ska ta över. Kontinuerliga kontroller utförs vid utbyggnaden och i samband med dessa får kommunen en uppfattning om hur arbetet med byggandet av exempelvis vägarna inom området fortskrider. Så är fallet i kommun M:

Exploatören har kontakt med [...] som kommunen är delägare i och kommunen är på så sätt med i processen och därmed ser de vad som händer även i processen med gatubyggande med mera. [...] Inget formellt arbete med just gator dock, men i samband med att dammar blir klara som kommunen ska ta över ser de även om gatorna blir utförda.

Om det sker uppföljning och kontroll av de anläggningar som tillkommer efter det att de anläggningar som kommunen ska ta över är färdigställda framkom dock inte vid intervjuerna.

Intervjuad tjänsteperson från kommun A anser att kommunens inblandning inte alltid är det optimala i alla situationer. Kommunen har kompetens att bygga vägar. Det innebär inte nödvändigtvis att kommunen innehar rätt kompetens vad gäller byggandet av alla typer av anläggningar. Om exploatören har den kompetens som krävs finns det inte någon anledning för kommunen att gå in och utföra en kontroll.

En annan tjänsteperson från kommun K anser istället att kommunen utgör en temporär motpart till exploatören. Vid det tidigare skedet i en exploateringsprocess har oftast ingen gemensamhetsanläggning eller samfällighetsförening ännu bildats. Det finns alltså ingen motpart till exploatören. Då går kommunen in som motpart för att det ska finnas ett skydd för de som ska köpa tomterna i området i framtiden. På detta vis vet de framtida tomtköparna att VA och gata är utförda på ett korrekt sätt.

5.4 Kommunernas uppföljning av förvaltning av den allmänna platsmarken

Som tidigare nämnts har kommunen vid enskilt huvudmannaskap inget ansvar för drift och underhåll av den allmänna platsmarken utan detta sköts istället av de boende via en gemensamhetsanläggning som ofta förvaltas av en samfällighetsförening, SFF. En fråga som ställdes till tjänstepersonerna under samtliga intervjuer var därför om de följer upp förvaltningen av den allmänna platsmarken och om det är vanligt förekommande att fastighetsägarna inkommer med klagomål till kommunerna om att förvaltningen inte fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Enligt samtliga tjänstepersoner på de 12 intervjuade kommunerna utför inte kommunen någon aktiv uppföljning av förvaltningen. Eftersom en gemensamhetsanläggning bildas uttrycker de flesta att ansvaret för skötsel och drift åligger de boende. Tjänstepersoner från tre av kommunerna uppger att samfällighetsföreningarna som förvaltar gemensamhetsanläggningarna får bidrag för skötsel och underhåll. Kommunerna har därför ofta kontakt med föreningen och tjänstepersonen från kommun P uttrycker att hen inte är helt säker på hur uppföljningen sker:

SFF erhåller en del bidrag från kommunen. För att få dessa bidrag antar jag att SFF måste uppfylla vissa kriterier och på så sätt blir det en typ av uppföljning men jag vet inte riktigt vad det innebär.

Gällande klagomål från de boendena i området upplever de flesta av tjänstepersonerna inte detta som särskilt vanligt förekommande. Tjänstepersonen från kommun E upplever dock detta som relativt vanligt och tror att en av anledningarna kan vara att det inte finns tillräckligt många som vill sitta i styrelsen för samfällighetsföreningarna:

Klagomål på förvaltningen är ganska vanligt förekommande, särskilt gällande grönområden. Klagomålen kan bero på oklar ansvarsfördelning, att medlemmarna i SFF har olika ambitionsnivå på skötseln mm. Ofta har också SFF problem att hitta personer som vill ställa upp som förtroendevalda, vilket innebär problem för förvaltningen.

I några av de intervjuade kommunerna har tjänstepersonerna däremot upplevt att det kan förekomma viss osämja i samfällighetsföreningarna och i kommun L har syssloman förordnats i många av de stora vägföreningarna.

5.5 Etappvis utbyggnad

Under avsnitt 2.3.3 *Svårigheter vid utbyggnad av allmän plats* berörs problematiken vid etappvis utbyggnad. Vid intervju med en tjänsteperson från kommun E framkom att just den situation som beskrivs i nämnda avsnitt har förekommit i ett område i denna kommun. För etapp 1 bildades en gemensamhetsanläggning för lokalgatorna. Etapp 2 är beroende av dessa gator och fastighetsägare till detta område har därför ett behov av att ansluta sig till befintlig gemensamhetsanläggning. Detta vill inte fastighetsägare i den befintliga gemensamhetsanläggningen. Tjänstepersonen framför att denna problematik oftast löses genom en dialog med befintlig samfällighetsförening men det förekommer även områden där kommunen ännu inte funnit en lösning.

5.6 Antal parter

Som tidigare nämnts har SKL avrått kommuner att teckna exploateringsavtal med fler än en motpart i ett och samma avtal, se avsnitt 3.5.1 *EFP91 – Kommunförbundets förslag på innehåll* under rubriken *Flera exploatörer*. Kommun P utgör en av de 10 kommuner som i något av sina exploateringsavtal har flera motparter. Tillfrågad tjänsteperson från denna kommun anser dock att kommunen bör undvika att teckna avtal på detta sätt. Detta eftersom det är svårt att framställa ett avtal som tydligt anger vem som har ansvaret för att anläggningar som inte utförs eller utförs på fel sätt. Tjänstepersonen menar också att risken med att teckna sådana avtal kan vara olika stor beroende på vilka aktörerna är:

Det beror även på vilka exploatörer det är. Skulle kommunen ha ett avtal med Skanska och NCC så skulle det alltid lösa sig på något sätt. Skulle det istället vara två privatpersoner där processen inte är förutsägbar där de många gånger inte vet vad de ger sig in på så är det inte lika säkert att det skulle lösa sig.

Värt att nämna är att intervjuad tjänsteperson inte har utformat de avtal som har analyserats.

5.7 Finansiering eller uppförande av anläggning utanför exploateringsområde

Under avsnitt 4.2.3 *Finansiering eller uppförande av anläggning utanför exploateringsområde*, togs ett exempel upp ur ett av kommun L:s exploateringsavtal. I detta avtal åtar exploatören sig att finansiera en cirkulationsplats utanför exploateringsområdet. Vid en intervju tillfrågades tjänstepersonen från denna kommun följande fråga:

Varför ska exploatören finansiera cirkulationsplats utanför exploateringsområdet? Det är väl inte endast tillkomsten av området som gör att korsningen är otillfredsställande? Varför ska inte andra närliggande områden som använder sig av korsningen bidra?

Enligt tjänstepersonen krävde Trafikverket att en cirkulationsplats skulle byggas på grund av tillkomsten av ytterligare ca 70 tomter som exploateringen medförde. Förhandlingen med exploatören blev lång och finansieringen av cirkulationsplatsen innebar en stor kostnad per tomt. Kommunen hade alternativet att ta ut gatukostnader från de fastigheter som redan är bebyggda. Detta ville kommunen undvika och den intervjuade tjänstepersonen menar också att det inte är många kommuner som är villiga att lösa en problematik som denna med hjälp av gatukostnader:

Det är jättesvårt opinionsmässigt att alla ska vara med och betala exempelvis 10 000 kr och därför blev det denna lösning att exploatören fick bekosta cirkulationsplatsen.

Under samma angivna avsnitt ovan berörs även kommun P där en en exploatör enligt avtalet ska bidra till anläggandet av en ny förbifart. Vid en intervju tillfrågades tjänstepersonen från denna kommun följande:

I avtalet för X ska exploatören bidra med 2 300 000 kr för ny förbifart söder om området. Varför ska inte de övriga exploatörerna i området för X bidra till denna? Tar ni ut gatukostnader från de som redan bor i området för att finansiera förbifarten?

Enligt tillfrågad tjänsteperson ska Trafikverket och kommunen betala en del vardera. Kommunens del ska täckas av skattefinansiering och av privat exploatering. Exploatören ska därmed bidra med en del. Kommunen har i dagsläget endast avtal med denna exploatör. Det finns dock en plan på hur det ska hanteras i framtiden:

I framtiden kommer ytterligare privata exploateringar i närheten av förbifarten och då är målsättningen att även dessa exploateringar ska bekosta en del. Huruvida Kommunen ska ta ut gatukostnader för övriga boenden finns såklart inget ställningstagande idag. Men min gissning är att Kommunen inte väljer att göra det.

5.8 Utställande av säkerhet

I avsnitt 4.2.4 *Utställande av säkerhet* konstaterades att majoriteten av de granskade avtalen fanns en ställd säkerhet och samtliga tjänstepersoner som intervjuats har därför tillfrågats hur kommunens generella inställning är vad gäller att kräva säkerhet från exploatören. Är avsikten att säkerheten ska täcka samtliga kostnader för de

anläggningar som exploatören ska utföra eller endast en del av kostnaderna? Om så är fallet, hur stor andel av kostnaderna?

Svaren på dessa frågor har varit olika från kommun till kommun. Generellt har författarna fått en uppfattning om att det inte är så många av de tillfrågade kommunerna som kräver en fulltäckande säkerhet. Det finns flera orsaker till detta. Säkerheten är i många kommuner en förhandlingsfråga och kraven är därför olika från fall till fall. Vissa kommuner anser att säkerheten ska täcka allt medan andra tycker att det belastar exploatören för mycket om kommunen kräver en säkerhet för samtliga åtgärder. Tillfrågad tjänsteperson i kommun M anser följande om hur stor andel av de totala kostnaderna kommunen kräver att få in säkerhet för:

Hur stor procentsatsen är beror på vem som exploaterar och hur mycket kommunen är inblandad. En säkerhet kostar ju pengar.

Vidare anser en tjänsteperson från kommun P att varje projekt har sina förutsättningar och att kommunen därför inte kan ha som utgångspunkt att säkerheten ska täcka samtliga kostnader eller mer än samtliga kostnader. Det beror även på vilken typ av säkerhet kommunen kräver. Vissa typer av säkerhet, exempelvis bankgaranti, belastar den enskilda exploatören. Kommunen vill inte att säkerheten ska omkullkasta hela projektet men den får samtidigt inte vara för låg eftersom det innebär en risk för kommunen. Det viktiga är att kommunen har täckning för de sista åtgärderna som vissa mindre seriösa exploatörer inte har lika stort incitament att slutföra. Exempel på sådana åtgärder är trädplantering och röjning av buskage. Exploatören har enligt tjänstepersonen ett större incitament att exempelvis anlägga vägar i området eftersom det krävs för att skapa säljbara bostadstomter.

Kommun O ställer endast säkerhet för de anläggningar som kommunen ska ta över. Kommun D kräver att säkerheten ska täcka 50 % av de totala kostnaderna. Kommun E kräver full säkerhet för åtgärder som är nödvändiga för området som exempelvis VA-ledningar och pumpar. För övriga åtgärder ställs en säkerhet som täcker 50 % av dessa kostnader. Den sistnämnda andelen på säkerheten är till för att kommunen ska kunna återställa marken om exploatören exempelvis skulle gå i konkurs.

Enligt en tjänsteperson från kommun K har säkerheten ofta ett annat syfte:

Det är sällan som säkerheten behöver tas ut. Säkerheten fungerar oftast mer som ett påtryckningsmedel.

Som nämnts under avsnitt, 4.2.4 *Utställande av säkerhet*, finns det även kommuner som behåller en del av säkerheten under garantitiden. Tjänstepersoner från kommun L och P har under intervjuerna påtalat att kommunen inte behåller säkerheten under garantitiden. Tjänstepersonen från kommun L anser att det oftast rör sig om så små kostnader som kan uppkomma under garantitiden och att de därför väljer att inte behålla säkerheten.

Tjänstepersonerna från kommun A och P är skeptiska till att kommunen ska kräva säkerhet eftersom det egentligen inte är deras angelägenhet i områden där det råder enskilt huvudmannaskap. Med vilken rätt har kommunen att få genomföra de anläggningar som exploatören inte fullgjort om kommunen inte får ett medgivande av markägaren? Liknande åsikter delas av en tjänsteperson i kommun F:

När exploatören bygger ut på sin egen mark behövs kanske ingen säkerhet. Detta är ju ett privat industriområde som kommunen inte är engagerad i och därför har vi inte sett något behov av att säkerhet skulle behövas.

Tjänstepersonen från kommun P anser även att exploateringsavtalet egentligen bör tecknas mellan exploatör och den samfällighetsförening som ska förvalta anläggningarna. Orsaken är att är samfälligheten som ska ha rätt till säkerheten och ha synpunkter på anläggningarna vid besiktning. I några av de avtal som granskats har rätten till säkerheten även givits till samfällighetsföreningen.

5.9 Garanti för anläggningar

Som nämnts i avsnitt 4.2.5 *Garanti för anläggningar* har exploatören under garantitiden ansvar för att bekosta och utföra de eventuella fel och brister som uppkommer på de anläggningar som exploatören har utfört. Ett antal tjänstepersoner har blivit tillfrågade angående exploatörens garantiansvar för anläggningarna i exploateringsområdet. Det har framförallt varit tjänstepersoner från kommuner som inte haft garanti reglerat i exploateringsavtalen som har tillfrågats om detta. En del tjänstepersoner anser inte att garantin bör ställas till kommunen eftersom det inte är kommunen som är ansvarig för förvaltningen av anläggningarna i områden med enskilt huvudmannaskap. Garantin bör istället ställas till gemensamhetsanläggningen och eventuell bildad samfällighetsförening.

En tjänsteperson från kommun A påtalar också problematiken kring om kommunen skulle gå in och åtgärda brister under garantitiden. Om kommunen har kvar en del av säkerheten under garantitiden som vissa kommuner enligt avsnitt 4.2.4 *Utställande av säkerhet* har, är tanken att kommunen ska kunna gå in och åtgärda eventuella fel under garantitiden. Tillfrågad tjänsteperson ställer sig dock tveksam till detta eftersom kommunen egentligen inte har någon rätt gentemot förvaltande gemensamhetsanläggning att utföra åtgärder. Tjänstepersonen tar upp följande scenario:

Anläggningssamfälligheten kanske vill köpa en komponent av ett specifikt fabrikat men kommunen har att följa LOU och kanske har upphandlat ett helt annat fabrikat. Då blir det ju konstigt att kommunen vill tvinga in en komponent som anläggningssamfälligheten – som ju faktiskt äger och förvaltar anläggningen - inte vill ha.

Kommun C har inte någon garanti reglerad i exploateringsavtalet. Tillfrågad tjänsteperson i denna kommun tror att det beror på att anläggningarna ska lämnas

över till föreningar och att kommunen därför inte tänkt på att reglera något om exploatörens garanti.

Kommun D som lämnar tillbaka säkerheten innan garantitiden, åtgärdar trots detta brister under garantitiden. En annan kommun som inte heller kvarhåller säkerheten under garantitiden är kommun B. Denna kommun går däremot inte in och reparerar brister just på grund av att det inte längre finns någon säkerhet som kommunen kan använda. Olika kommuner hanterar därmed denna fråga på olika sätt.

5.10 Vite

Som nämnts i tidigare avsnitt 4.2.6 *Vite*, är det endast 2 av de 47 granskade exploateringsavtalen som innehåller rena vitesklausuler. Ett av dessa avtal är upprättade av kommun D. Vitesklausulen i detta avtal gäller exploatörens skyldighet att följa ett kvalitetsprogram. Då denna vitesklausul enligt författarnas mening uppfattades som ottydligt berördes denna klausul under intervjun. Frågan var vad som menas med att helt frångå kvalitetsprogrammet och när exploatören kan anses bli skyldig att betala detta vite till kommunen. Tillfrågad tjänsteperson anser att vitet är näst intill omöjligt att ta ut. Det var även exploatören som själv tog fram detta kvalitetsprogram. En viss del av programmet har redan frångåtts. Tillfrågad tjänsteperson tror inte att kommunen kommer att påkalla detta vite på grund av att exploatören frångått programmet. Tjänstepersonen menar att både exploatören och kommunen var överens om att det skulle finnas ett program och berörda parter tänkte inte på vad konsekvenserna skulle bli av ett sådant avtalsvillkor.

5.11 Kommunernas rätt till kontroll

Många av de avtal som undersökts i detta arbete innehåller det generella avtalsvillkoret att kommunen har rätt att utöva den kontroll över anläggningsarbetena som kommunen finner lämplig. Ofta har kommunerna även i sina avtal med ett villkor om slut- och garantibesiktning som enligt författarnas uppfattning innebär en typ av kontroll. För de kommuner som intervjuats och som använt sig av den mer generella klausulen ovan har tjänstepersonerna fått frågan om vad för typ av kontroll som täcks av detta villkor samt vem på kommunen som ser till att denna kontroll utförs.

En tjänsteperson från kommun D tror inte att någon ytterligare kontroll utöver kontroll- och garantibesiktning utförs. Villkoret verkar istället enligt tjänstepersonen täcka in oförutsebarheter:

Klausuler som denna har vi mer med för de fall där det inte går som planerat, om vi upptäcker att de inte har utfört de anläggningar som står i exploateringsavtalet på rätt sätt. Då har vi rätt att göra en djupare undersökning av exploatörens arbeten.

5.12 Hur hanteras ägandet till den allmänna platsmarken?

Ägandet av den allmänna platsmarken efter avslutad exploatering hanteras på olika sätt i exploateringsavtalen, se avsnitt 4.2.10 *Hur hanteras ägandet till den allmänna platsmarken?* för resultat. Hur markägandet har lösts i de kommuner där tjänstepersoner har intervjuats varierar och detta gör även tjänstepersonernas inställning till vem som ska äga den allmänna platsmarken.

Få av de intervjuade tjänstepersonerna tycker att det är en bra lösning att kommunen tar över ägandet av den allmänna platsmarken. Trots detta äger kommunerna allmän platsmark i områden med enskilt huvudmannaskap enligt flera av tjänstepersonerna. Kommun B och D som tillämpar denna lösning har enligt tjänstepersonerna i vardera kommun för avsikt att ta över huvudmannaskapet i de områden där enskilt huvudmannaskap råder. De uttrycker att det blir lättare för kommunerna att genomföra bytet från enskilt till kommunalt huvudmannaskap om kommunen äger marken. Att kommunen äger marken får dock med sig vissa svårigheter enligt tjänstepersonen från kommun D:

Jag brukar sitta med på några årsmöten i samfällighetsföreningar varje år och de har ofta svårt att förstå detta med att kommunen är markägare men att vi inte tar på oss någon som helst skötsel för marken. Det är svårt för folk i allmänhet att förstå.

Många av kommunerna vill inte äga allmän platsmark i områden med enskilt huvudmannaskap av den anledning som tjänstepersonen från kommun D uttrycker ovan. I många fall uttrycker tjänstepersonerna att det är upp till vardera exploatör om de fortsatt vill äga den allmänna platsmarken eller om den ska överlåtas till samfällighetsföreningen. Att exploatören ska äga den allmänna platsmarken är dock inte ett alternativ enligt intervjuad tjänsteperson på kommun K:

Någon måste äga marken. Ofta är det en exploatör som har köpt upp området och ska exploatera. Exploatören har inget intresse av att vara kvar när området är utbyggt. Så att exploatören skulle vara markägare är inte tänkbart.

Tillfrågad tjänsteperson har inte upplevt att det har uppstått missförstånd eller problem vad gäller kommunens ansvar som markägare. Hen uttrycker att samfällighetsföreningarna i kommunen är aktiva, vilket minskar risken för problem.

Tre av de intervjuade tjänstepersonerna, bland annat från kommun A, anser att den bästa lösningen för det fortsatta ägandet av allmän platsmark är att en marksamfällighet bildas med samma delägarkrets som gemensamhetsanläggningen:

Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap

Den allra bästa lösningen är att allmän platsmark ägs av samma delägarkrets som är delägare i gemensamhetsanläggningen. Samma samfällighetsförening kan då förvalta både marksamfällighet och gemensamhetsanläggning på ett logiskt och bra sätt – det minskar risken för intressekonflikt mellan delägarkretsarna om delägarkretsarna är identiska.

Tillfrågad tjänsteperson från kommun C tar själv upp detta alternativ som lösning i de fall där exploatören inte äger eller inte vill äga mark i området men anser att lösningen inte optimal och uttrycker att *det känns lite som tårta på tårta*.

Hur kommunerna historiskt har hanterat ägandet av den allmänna platsmarken skiljer sig i vissa fall från hur det hanteras idag och det kan även enligt tjänstepersonerna skilja sig från fall till fall. Nedan, i tabell 3, följer en sammanställning över tjänstepersonernas svar.

Tabell 3 - Tjänstepersonernas inställning till vilken aktör som ska inneha äganderätten för allmän platsmark vid enskilt huvudmannaskap.

Kommun	Svar
<i>A</i>	Marksamfällighet bildas.
<i>B</i>	Ligger kvar på stamfastigheten i många fall och ägs därmed ofta av exploatören. I nya områden äger alltid kommunen den allmänna platsmarken på grund av långsiktigt mål att ta över huvudmannaskap.
<i>C</i>	Exploatören äger marken i många fall. Marksamfällighet kan vara en lösning men är lite tårta på tårta.
<i>D</i>	Kommunen äger marken på grund av långsiktigt mål att ta över huvudmannaskapet. Dock svårt för fastighetsägarna att förstå kommunens roll som markägare.
<i>E</i>	Kommunen vill inte äga allmän platsmark i områden med enskilt huvudmannaskap på grund av risk att få ansvar som markägare. Vet inte hur exploatören löser frågan.
<i>F</i>	Exploatören får välja om ägandet ska kvarstå eller om samfällighetsförening ska ta över.
<i>H</i>	Marksamfällighet bildas.
<i>K</i>	Ej tänkbart att exploatören ska äga marken. Om kommunen äger mark i anslutning till exploateringsområdet tar kommunen över ägandet.
<i>L</i>	Olika från fall till fall. Ibland vill exploatören behålla den allmänna platsmarken.

Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap

<i>M</i>	Exploatören får välja i lantmäteriförrättning om marken ska överlåtas till samfällighetsförening eller om ägandet ska kvarstå.
<i>O</i>	Kommunen går inte in och tar över marken. Exploatören får välja om ägandet ska kvarstå. Frivilligt från exploatörens sida om hen vill fortsätta äga marken.
<i>P</i>	Kommunen vill inte äga marken. Bästa lösningen är att en marksamfällighet bildas.

5.13 Kommuners tillgång till VA-nätet

I avsnitt 2.3.3 *Svårigheter vid utbyggnad av allmän plats* under *Vatten- och avlopps nätet* tas eventuell problematik rörande kommunens tillgång till kommunalägda VA-ledningar vid ledningsbrott upp. För de kommuner där kommunen har ansvar för VA ställdes frågan om problem likt ovan ofta uppstår. Det kan dock konstateras att samtliga tillfrågade tjänstepersoner vid kommunerna inte upplever att de möter något motstånd från de som bor i området då kommunen behöver få tillgång till VA-ledningarna. Vid ledningsbrott är ofta de som bor i områdena angelägna om att ledningsbrottet åtgärdas. Vidare framför tjänstepersonerna att det är viktigt att de, efter ett ledningsarbete, återställer de anläggningar som finns ovan jord som exempelvis vägar.

5.14 Vem ansvarar för dagvattenhanteringen på allmän platsmark?

Hur dagvattenfrågan löses i områden med enskilt huvudmannaskap råder det viss tveksamhet kring, se avsnitt 2.3.3 *Svårigheter vid utbyggnad av allmän plats* under rubriken *Dagvattenhantering*. I de flesta av avtalen som granskats är det ofta oklart vem som har ansvar för dagvattenhanteringen på allmän platsmark. I en del kommuner innefattas dagvattenhanteringen i gemensamhetsanläggningen för övriga anläggningar av allmän platsmark. Så är exempelvis fallet i kommun D. Intervjuad tjänsteperson i denna kommun anser att det inte är någon bra lösning. Förklaringen till att dagvattenfrågan hanterats på detta sätt beror på att områdena med denna lösning ligger långt ut från kommunens verksamhetsområden för dagvatten. Normalt fungerar denna typ av lösning bra under 10-15 år när anläggningarna fortfarande är nya. När anläggningarna åldras uppstår problem eftersom underhållet av dessa ofta varit begränsade. Problem i form av järnutfällning i ledningar är vanligt förekommande och behöver åtgärdas med regelbunden spolning av ledningarna. Detta är något som de boende ofta inte har kunskap om eller tid att utföra.

I kommun L planlades ett område där det skulle vara diken mellan varannan tomt för att vattnet skulle kunna ledas av till terrängen nedanför. Detta utfördes av exploatören som sedan lämnade över dessa anläggningar till bildad samfällighetsförening. Två år senare var alla diken igenfyllda med gräsmatta ut till kanterna. Enligt intervjuad tjänsteperson var anledningen att tomtägarna ville utvidga sin tomt och inte förstod

nyttan av dikena. Tjänstepersonen anser att en samfällighetsförening ofta inte har någon kompetens om dagvattenhantering. Hen tillägger även att vem som ska ha ansvar för dagvattenhanteringen är ett stort problem och att det beror på den splittrade lagstiftningen som finns. Det är inte självklart vem som ska ta hand om vad. Enligt samma tjänsteperson är det exploatören och inte kommunen som ska ta hand om dagvatten eftersom det inte finns någon dagvattentaxa som det finns för vatten och avlopp.

I kommun B där samfällighetsföreningarna har hand om dagvattnet på allmän plats har det uppstått problem i samband med bildandet av gemensamhetsanläggningarna. Vid Lantmäteriets prövning har svårigheten varit att avrinningsområdet för dagvatten inte sammanfallit med delägarkretsen för gemensamhetsanläggningarna.

Andra kommuner har i samtliga granskade avtal tagit över anordningarna för dagvattenhanteringen. Tillfrågad tjänsteperson från kommun O har följande inställning:

Kommunen är i princip alltid skyldig att ansvara för dagvatten vid planläggning enligt lagen om allmänna vattentjänster.

Övertagandet av dagvattenhanteringen är något kommun O har börjat göra på senare tid eftersom hanteringen är ett större problem än vad de boende är medvetna om. I äldre områden där kommunen inte är ansvarig för dagvattenhanteringen tror inte tillfrågad tjänsteperson att många fastighetsägare är medvetna om att det är de själva som är ansvariga för att ta hand om dagvattnet.

I många kommuner löses dagvattenhanteringen på allmän platsmark på olika sätt beroende på om kommunen har något dagvattensystem utbyggt i närheten i området. En del kommuner har även reglerat hur stor mängd dagvatten som får släppas till kommunen dagvattensystem. Vissa kommuner har som mål att ta över dagvattenhanteringen och VA i tillväxtorter som sedan tidigare på grund av tradition har samfällighetsföreningar som ansvarar över detta. Enligt många av tjänstepersonerna är detta dock en svår och lång process.

5.15 Samordningen för utförandet av kommunala och enskilda anläggningar

Lagen om offentlig upphandling berörs i avsnitt 3.2 *Nuvarande regler om exploateringsavtal i PBL* under rubriken *EU-rättens inverkan på exploateringsavtal*. Tjänstepersonen från kommun P belyste vid intervjun problematiken kring samordningen för utförande av kommunala anläggningar och enskilda anläggningar i områden där kommunalt huvudmannaskap råder. I många områden med enskilt huvudmannaskap har kommunen trots detta ansvar för VA. Kommunala anläggningar omfattas av lagen om offentlig upphandling, LOU. Denna lag ska alltså tillämpas på entreprenad av kommunala tjänster och anläggningar. I ett område med enskilt huvudmannaskap ska exempelvis gata och park byggas ut av exploatören eller en entreprenör som exploatören anlitar. Svårigheterna är att samordna en sådan process

där en del anläggningar som VA är reglerade av LOU och andra anläggningar som inte innefattas av detta krav. Detta innebär att kommunen måste upphandla VA-ledningar och eventuella entreprenörer om kommunen inte själva ska utföra VA-arbetet. Detta är en lång tidsprocess ur den enskilda exploatörens perspektiv. VA-arbeten är det som först ska utföras vilket innebär att exploatören får vänta på att detta slutförs innan gatan kan anläggas. Kommunerna vet inte hur de på ett rationellt sätt genomför en exploatering i ett område med enskilt huvudmannaskap med tanke på LOU. Kommun P har tidigare överlämnat utförande av de kommunala anläggningarna till exploatören vilket strider mot LOU. Tillfrågad tjänsteperson menar att hur kommunen än gör så blir det inte bra.

Det har dock skett en uppluckring vad gäller LOU genom att det nu är möjligt att direktupphandla i större utsträckning än tidigare. Anledningen till detta är att tröskelvärdet för direktupphandling har höjts. Tidigare direktupphandlingsgräns år 2014 var 271 000 kronor.¹¹⁷ Gränsen har nu höjts till 534 890 kronor år 2016.¹¹⁸

Samma tjänsteperson belyste även problematiken vad gäller entreprenadjuridiken som uppstår vid upprättande av exploateringsavtal. Många kommuner bestämmer genom exploateringsavtalen hur entreprenören ska utforma de allmänna anläggningarna. Rent entreprenadjuridiskt har dock inte kommunen denna möjlighet. Entreprenaden innebär ett förhållande enbart mellan beställare (exploatör) och entreprenören. Exploatören och entreprenören ska besiktiga anläggningarna när de är färdigställda. En auktoriserad besiktningsman anlitas av exploatör och entreprenör. Besiktningsmannen kommer fram till att anläggningarna är utförda på ett sätt som uppfyller de regelverk och föreskrifter som finns. En del kommuner reglerar i avtalen att det efter denna kontrollbesiktning ska ske en överlåtelsebesiktning mellan exploatör och kommun av de anläggningar som ska överlåtas till kommunen som exempelvis VA-anläggningar. Då anlitas en ny auktoriserad besiktningsman. Skulle denna besiktningsman komma fram till en annan slutsats än den tidigare besiktningsmannen så omkullkastar inte detta den tidigare besiktningsmannens godkännande. Vilka juridiska hjälpmedel har kommunen att begära en överlåtelsebesiktning undrar intervjuad tjänsteperson.

5.16 Tidplan för färdigställande

Granskningen av de 47 exploateringsavtalen visade att tidplan för färdigställande av anläggningar endast förekom 11 % av avtalen, se avsnitt 4.2.12 *Tidplan för färdigställande*. För att få en bredare bild av om kommunerna generellt anser att tidplaner är nödvändigt eller inte och om tidplanerna har hållits i de avtal där det har funnits ställdes därför frågor om detta till de intervjuade tjänstepersonerna.

Sex av de intervjuade tjänstepersonerna anser att det är problematiskt att ha med tidplan i avtalen. Samtliga svarar att det är svårt att ställa krav på exploatören om när anläggningarna ska vara färdigställda på grund av variationen på efterfrågan av

¹¹⁷ Regeringen, *Lagrådsremiss - Direktupphandling*, s. 10

¹¹⁸ SKL, *Nya tröskelvärden för offentlig upphandling*

villatomter i de aktuella kommunerna. Även svårigheten i att förutse ekonomiska svängningar tas upp av samtliga tjänstepersoner och att det är upp till exploatören när byggnationen ska starta. I många områden byggs anläggningarna ut efterhand som tomterna säljs till de enskilda konsumenterna och därför anser tjänstepersonerna att en tidplan inte är tillämpligt. Intervjuad tjänsteperson från kommun F anger att de numera alltid har med en klausul gällande målsättning om när anläggningarna ska vara färdigställda, men delar även åsikterna beskrivna ovan.

Kommun B har klausuler som anger att anläggningarna ska vara färdigställda innan byggandet av bostäder startar och den intervjuade tjänstepersonen menar att en kommun inte kan kräva att exploatören ska ha färdigställt anläggningarna inom en viss tid:

Vi har inte heller någon grund eller mandat för att kräva att anläggningarna ska vara färdiga vid en viss tidpunkt. Det finns inget lagstöd för det när det är enskilt huvudmannaskap. Om kommunen hade varit huvudman är det en annan situation eftersom vi då tar över anläggningarna.

Vidare anser tjänstepersonen att eftersom det i anläggningsbeslutet vid bildandet av gemensamhetsanläggningar anges när anläggningarna ska vara genomförda fångas denna fråga upp av Lantmäteriet. Detta synsätt delas av tjänstepersonen på kommun E och L.

Kommun E och H har inte heller med tidplaner i sina avtal. Tjänstepersonen vid kommun H berättar att de bygger ut VA först när exploatören har byggt ut vägarna i området och att exploatören därmed har incitament att färdigställa anläggningarna även utan tidplan. Även tjänstepersonen från kommun E anser att det inte är nödvändigt att ha med tidplan i exploateringsavtal, dock av ett annat skäl:

Det finns inget behov av att reglera detta i avtalen eftersom exploatörerna återkommer i andra samarbeten med kommunen. Exploatörerna har därmed ett intresse att genomföra områdena enligt avtalen eftersom de vill ha ett fortsatt bra samarbete med kommunen.

Två av de intervjuade tjänstepersonerna anger att kommunerna numera alltid har med tidplan i de exploateringsavtal som tecknas. Kommun D har normalt en tidsgräns på två till tre år varefter en kontroll utförs för att se om exploatören har utfört anläggningarna enligt exploateringsavtalet. Om så inte är fallet uppger tjänstepersonen att det ofta finns vitesklausuler som kommunen kan åberopa men att det är politikerna som måste ta beslut gällande detta. Hen anger även att anläggningarna i de flesta fall färdigställs inom tidplanen och om så inte är fallet beror det ofta på att exploatören saknar pengar för att kunna färdigställa anläggningarna. Intervjuad tjänsteperson från kommun P anger att de tidplaner som har funnits med i de exploateringsavtal som ingår i studien antagligen inte har hållits.

Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap

Tjänstepersonen framför att kommunen inte nödvändigtvis behöver ha så mycket synpunkter gällande tidplan i områden med enskilt huvudmannaskap såtillvida det inte är kommunala angelägenheter som ska genomföras men framför även följande:

Garanti, säkerhet och tidplaner är grundförutsättningar i ett avtal. Det är viktigt att man försöker enas om en tidplan så långt man kan komma överens om den. Det handlar om att man ska kunna planera och avsätta pengar, upphandla och projektera. I senare avtal som jag skrivit så försöker jag trycka väldigt mycket på tidplan om just när saker och ting ska inträffa och hur man ska reglera kostnader vid vissa tidpunkter.

6. Resultat från fältstudier

Som tidigare nämnts under avsnitt, *1.4.4 Materialval - Fältstudier*, har platsbesök utförts i 9 av de 16 kommuner som medverkat i denna studie. Syftet med dessa fältstudier har varit att undersöka exploatörernas genomförande av exploateringsavtalen. Då vissa av de avtal som författarna har fått tillgång till avser områden där en utbyggnad ännu inte påbörjats eller är under utbyggnad har inte alla områden som besökts kunnat undersökas angående exploatörernas utförande enligt deras åtagande i avtalen. Enligt författarnas uppfattning kan generellt sägas att exploatörerna fullgjort sina åtagande för de områden som är färdigställda.

Det har dock under fältstudierna uppdagats lösningar som inte följer detaljplan i tre områden i tre olika kommuner. I kommun C besöktes ett äldre exploateringsområde för en campingverksamhet. På områden som enligt detaljplan utgjorde allmän platsmark i form av natur användes denna yta för permanent uppställning av husvagnar och villavagnar, vilket inte uppfyller ändamålsenlig användning av allmän plats eftersom allmänheten inte har tillgång till området.

I ett exploateringsområde i kommun P har inte exploatören fullgjort sina åtagande enligt exploateringsavtalet. Exploatören nyttjar ett stort markområde som åker som enligt detaljplan ska utgöra natur. Enligt exploateringsavtalet ska naturområdet anläggas i enlighet med den bifogade illustrationsplanen där det är uppenbart att syftet inte har varit att naturmarken ska utgöras av åker. Vidare har en ägare till en av bostadstomterna inhägnat en stig till sin bostadstomt som enligt detaljplan utgör allmän platsmark.

Till sist kan nämnas att det i kommun L finns ett äldre exploateringsområde där en väg som enligt detaljplan utgör en gång- och cykelväg även utnyttjas av biltrafikanter.

7. Diskussion

Exploateringsavtalens innehåll och omfattning varierar i de olika kommunerna. En anledning till detta kan vara att olika kommuner har olika erfarenhet vad gäller områden med enskilt huvudmannaskap. I en del kommuner där enskilt huvudmannaskap inte är så vanligt förekommande har detta ofta avspeglats i ett inte lika omfattande exploateringsavtal som avtalen i kommuner med många områden med enskilt huvudmannaskap.

Nedan följer författarnas kommentarer och diskussioner angående de tidigare avsnitten.

7.1 Riktlinjer för exploateringsavtal

Det konstaterades i avsnitt, *5.1 Riktlinjer för exploateringsavtal*, att de flesta av kommunerna där tjänstepersoner intervjuats inte ännu antagit några riktlinjer för exploateringsavtal. För de kommuner som antagit riktlinjer ansåg merparten av tjänstepersonerna från dessa kommuner att riktlinjerna inte påverkat kommunens arbete i att ta fram nya exploateringsavtal. Riktlinjerna är, enligt författarnas uppfattning, framtagna för att underlätta arbetet för tjänstepersonerna på kommunerna men även för att öka transparensen för kommande exploatörer. Kanske har riktlinjerna ändrat exploatörernas sätt att arbeta med exploateringsavtal?

Som nämnts i avsnitt *3.2 Nuvarande regler om exploateringsavtal i PBL under Riktlinjer för exploateringsavtal* är riktlinjerna endast vägledande. Detta innebär att de inte är bindande för kommunen eller exploatören men däremot förväntas kommunerna att följa de riktlinjer som de har antagit. De flesta av de intervjuade tjänstepersonerna anger att införandet av riktlinjer inte har ändrat deras sätt att arbeta. Detta kan kanske, enligt författarna, bero på att riktlinjerna saknar bindande verkan. Samtidigt är det viktigt att kommunerna och exploatörerna inte förlorar sitt förhandlingsutrymme som skulle inskränkas om de var bindande.

7.2 Definition av exploateringsområde

Att definiera vilket område som omfattas av avtalet bör utgöra en grundläggande del i ett exploateringsavtal. Trots detta är det många av de granskade avtalen som helt saknar eller på ett otydligt sätt definierar exploateringsområdet.

Det tydligaste sättet, enligt författarna, att markera exploateringsområdet på, är att tydligt hänvisa till den aktuella detaljplanen, alternativt markera på karta eller detaljplan om exploateringsområdet inte utgörs av detaljplanen i sin helhet.

Som nämnts i avsnitt, *4.2.1 Definition av exploateringsområde*, är det vanligt att kommunerna endast har detaljplanen bifogad till exploateringsavtalet, utan att nämna omfattningen av exploateringsområdet. Enligt författarna blir denna typ av lösning inte lika tydlig och oklarhet om hur stort område som omfattas av exploateringen kan råda.

Ett litet antal exploateringsavtal hade varken detaljplan bifogad eller någonting skrivet i avtalet om exploateringsområdets omfattning. Eftersom det är exploateringsavtalet och dess innehåll som är bindande mellan kommunen och exploatören menar författarna att detta kan utgöra ett problem vid en eventuell tvist.

7.3 Antal parter

Som tidigare nämnts i avsnitt 3.5.1 *EFP91 - Kommunförbundets förslag på innehåll under Flera exploatörer* rekommenderar SKL att kommuner inte bör ingå exploateringsavtal där motparten utgörs av flera juridiska eller fysiska personer. Trots denna rekommendation är 21 % av de analyserade exploateringsavtalen tecknade med fler än en motpart, se avsnitt 4.2.2 *Antal parter*. Problematik som kan uppkomma i dessa situationer är oklarheter kring ansvarsfördelningen exploatörerna mellan och vem som bär ansvaret om allt inte blir utfört i enlighet med exploateringsavtalet. Författarna anser att uppmaningen från SKL, att exploatörerna ska vara solidariskt ansvariga mot kommunen för åtagandena i exploateringsavtalet, bör följas i de fall där en kommun tecknar exploateringsavtal med flera parter. Detta särskilt eftersom lagen om exploateringssamverkan, ESL, togs bort 2012.

Ett problem som kan uppkomma när exploatörerna ska svara solidariskt gentemot kommun är att någon av exploatörerna underlåter att utföra de arbeten som hen har åtagit sig. Detta drabbar de övriga exploatörerna som tvingas utföra även dennes åtaganden enligt avtalet. Författarna anser dock att detta är något som exploatörerna borde varit medvetna om vid avtalets slutande. Vidare är denna formulering ett måste för att skydda kommunen då flera exploatörer omfattas i ett avtal.

Under intervjun med kommun P framkom att tillfrågad tjänsteperson anser att kommunen bör undvika att teckna exploateringsavtal med flera parter på grund av svårigheten att fastställa ansvarsfördelningen. Tjänstepersonen uttrycker även att risken att teckna avtal med flera parter beror på vilka parterna är.

Alternativt kan tänkas att exploateringsområdet delas upp i olika delar, och att det anges att vardera part svarar för genomförandet av en del av exploateringsområdet. Författarna ser vissa fördelar med detta, exempelvis att det i exploateringsavtalet kan skrivas att parterna ska utföra vissa åtgärder gemensamt såsom ansökan om bildande av gemensamhetsanläggning och kostnaderna för denna förrättning. Detta kan dock även tas med om separata avtal tecknas med vardera exploatör enligt författarnas mening. En svårighet med att ålägga att vardera motpart ska svara för genomförandet av varsin del anser författarna kan vara att kommunen får ett stort ansvar gentemot motparterna om en av parterna inte uppfyller sin del av avtalet. Vem har då ansvaret för att genomföra den del som inte genomförs? Är det kommunen? Om det ska vara de övriga parterna som ska ha ansvar för detta ser författarna ingen mening med att dela upp exploateringsområdet i olika ansvarsområden. Det blir då samma resultat som i fallet när området inte delas upp och parterna svarar solidariskt mot kommunen för antagandena i exploateringsavtalet.

Ett alternativ till att en kommun tecknar avtal med flera motparter är att exploateringsavtal tecknas med endast en exploatör och att den i sin tur tecknar avtal med andra exploatörer. Enligt författarnas mening är detta ett bra alternativ till att ha flera motparter i ett och samma exploateringsavtal eftersom det inte råder någon tvekan om vem som bär ansvaret mot kommunen. Det uppstår inga oklarheter i vem som kommunen ser som ansvariga vid utbyggnad av exploateringsområdet eftersom kommunen har tecknat avtal endast med en exploatör.

7.4 Finansiering eller uppförande av anläggning utanför exploateringsområde

Som nämns i avsnitt 3.1.1 *Effekter av exploateringsavtal utan lagbestämmelser* kan exploatören i vissa fall känna sig tvungen att lämna ett bidrag till kommunen för uppförande av byggnader och anläggningar som kommun eller stat har ansvar för att finansiera. I avsnitt, 4.2.3 *Finansiering eller uppförande av anläggning utanför exploateringsområde*, återges ett avtalsvillkor gällande finansiering av en cirkulationsplats i kommun L. Enligt författarnas uppfattning har cirkulationsplatsen betydelse även för övriga fastighetsägare längs med *x-vägen* och är inte endast nödvändig för exploateringsområdet.

I samma avsnitt togs även ett liknande avtalsvillkor från kommun P upp gällande anläggandet av en ny förbifart. Förutom de närliggande bostadsområdena kommer förbifarten, enligt karta i exploateringsavtalet, att utgöra anslutande väg till och från kommunens största tätort. Författarna anser därför att detta avtalsvillkor, precis som det i avtalet från kommun L, inte avser anläggningar och åtgärder som är direkt nödvändiga för bebyggelsens egna funktion.

I ett av avtalen från kommun F förekommer ett avtalsvillkor gällande kostnader för eventuell utbyggnad av väg i framtiden. I villkoret nämns att exploateringsområdet tillsammans med två andra områden med stora anläggningar genererar mycket trafik. Författarna förhåller sig kritiskt till att avtala om kostnader för framtida utbyggnader av andra områden i exploateringsavtal eftersom det inte finns någon tidsangivelse. Ett av skälen till detta är att exploatören efter avslutad exploatering lämnar området och hen bör därför inte ha kvar någon skyldighet vad gäller framtida utbyggnader. Hur lång tid tillåts passera för att avtalsklausulen ska kunna åberopas av Trafikverket?

Författarnas uppfattning är att det är fråga om allmänna trafikleder som är till nytta även för de redan befintliga bostadskvarteren. Med dagens lagstiftning hade samtliga av ovan nämnda avtalsvillkor saknat lagstöd med hänsyn till PBL 6 kap. 40 §. Enligt denna paragraf måste exploatörens åtaganden vad gäller finansiering av exempelvis infrastruktur vara rimliga i förhållande till den nytta som exploatören får av planen. Innan de nya paragraferna gällande exploateringsavtal trädde ikraft var reglerna kring finansiering av anläggningar utanför exploateringsområdet oklara vilket kan ha förklarat nämnda villkor ovan. Som nämns i avsnitt 3.1 *De tidigare exploatörsbestämmelserna* ansågs anordningar som inte direkt behövs för bebyggelsens funktion sakna lagstöd. Kommuner har endast rätt att ta ut

gatukostnader i områden med kommunalt huvudmannaskap men att öppna för detta i områden där enskilt huvudmannaskap råder hade eventuellt kunnat vara en lösning.

Frågorna angående villkoren ovan togs även upp vid intervju med tjänstepersoner från kommun L och P, se avsnitt 5.6 *Finansiering eller uppförande av anläggning utanför exploateringsområde*. Det framkom då att tjänstepersonerna ansåg att uttag av gatukostnader inte var ett lämpligt alternativ. Författarna tycker att det är beklagligt att kommunerna inte vågar använda sig av gatukostnader. Anledningen till detta tros vara att kommunerna inte vill belasta befintliga fastighetsägare med kostnader. Uttag av gatukostnader är en politisk fråga, som många andra frågor, och ett sådant beslut vinner inte många väljare inför nästa val. Kostnaderna hamnar istället hos de framtida fastighetsägarna som köper fastigheter i exploateringsområden. I andra fall, exempelvis i omvandlingsområden med befintlig bebyggelse, kan konsekvensen att kommunen inte tar ut gatukostnader leda till att gator istället finansieras av skattekollektivet, se avsnitt 2.4.2 *Problematiken med gatukostnader*. Många av de tveksamheter som uppkommer då en exploatör ska medfinansiera allmänna anläggningar utanför exploateringsområdet hade inte, enligt författarnas uppfattning, existerat om kommunerna hade tagit ut gatukostnader i större utsträckning.

I Tyskland har kommunerna rätt att ta ut en kostnad likt Sveriges gatukostnader vid utbyggnad, se avsnitt 3.3.5 *Tysklands erschliessungsvertrag*. Till skillnad från i Sverige måste däremot kommunerna stå för minst 10 % av kostnaderna. Anledningen till detta har varit att kommunerna ska ha incitament att hålla nere kostnaderna. Författarna ser även andra fördelar med att kommunerna ska stå för en del av kostnaderna. Bland annat kan kanske missnöjet hos fastighetsägarna minska när kommunerna visar viljan att bidra i deras område. Kanske hade ett liknande system därför kunnat införas i Sverige?

7.5 Utställande av säkerhet

De intervjuade tjänstepersonernas inställning till kommunernas krav på säkerhet belyses i avsnitt, 5.7 *Utställande av säkerhet*. I slutet av detta avsnitt uttrycker tjänsteperson från kommun P att rätten till säkerheten som kommunen kräver av exploatören egentligen bör ges till den förvaltande samfällighetsföreningen och inte till kommunen. Författarna delar denna mening och anser att den bästa lösningen är att samfällighetsföreningen har rätten att ta ut säkerheten. Dock är denna samfällighetsförening oftast inte bildad i det tidiga skedet varför en lösning kan vara att kommunen har rätten till att ta ut säkerheten under denna period men att den sedan överlämnas då en samfällighetsförening bildats.

SKL rekommenderar att säkerheten ska täcka alla kostnader som krävs för färdigställande av de allmänna anläggningarna, se avsnitt 3.5.1 *EFP91 – Kommunförbundets förslag på innehåll under Kommuners krav på säkerhet*. I detta avsnitt anges även att ett svagt skäl till att inte kräva säkerhet är att exploatören bör ha incitament att fullfölja sina åtaganden i avtalet för att fortsättningsvis ha en god relation med kommunen inför framtida exploateringsprojekt. Det har dock visat sig

att många kommuner inte kräver fulltäckande säkerhet av just det skäl som beskrivits ovan.

7.6 Vite

I avsnitt, 4.2.6 *Vite*, återges en vitesklausul från ett avtal i kommun D som innebär att exploatören inte *helt får frångå* ett kvalitetsprogram. Författarna anser att det råder otydlighet i vad som menas med att *helt frångå* kvalitetsprogrammet. Vad blir utfallet om endast en del av kvalitetsprogrammet följs? Så som klausulen är skriven anser författarna att vite endast kan utgå i det fall exploatören inte följer kvalitetsprogrammet till någon av punkterna. Dessa frågor berördes även under en intervju med en tjänsteperson från kommun D, se avsnitt 5.9 *Vite*. Författarnas uppfattning efter denna intervju är att vitesklausulen är verkningslös och att kommunen inte har haft som intention att använda sig av denna vitesklausul även om behovet skulle uppstå.

Avsaknaden av vitesklausuler kan kanske bero på det speciella avtalsförhållande som råder mellan en kommun och exploatör. Exploatören har ett intresse av att kunna genomföra fler exploateringsprojekt i framtiden samtidigt som kommunen inte vill framstå som allt för hård eftersom detta kan medföra att exploatörer blir tveksamma till att välja att etablera sin verksamhet i kommunen i framtiden. Kan det vara så att parterna vill upprätthålla ett bra avtalsförhållande och på grund av ovannämnda orsaker har tillit till varandra?

Som även nämnts i avsnitt, 4.2.6 *Vite*, är det endast två av samtliga granskade avtal som innehåller rena vitesklausuler. Flera exploateringsavtal innehåller dock avtalsvillkor som författarna menar kan tolkas som vitesklausuler. Dessa innehåller inga direkta skrivelser om att vite ska utgå i de fall exploatören inte uppfyller sina åtaganden utan de är istället skrivna på så sätt att kommunen har rätt att utföra åtgärder på exploatörens bekostnad. Ett exempel på en sådan klausul återfinns i ett av avtalen från kommun K:

Brister exploatören i sina åtaganden vad gäller exploateringsåtaganden utanför den egna fastigheten eller i övrigt förpliktelse enligt detta avtal äger kommunen rätt att åtgärda vad som brister på exploatörens bekostnad och vid utebliven betalning driva in kostnaden genom den lämnade säkerheten.

En klausul som den ovan nämnda sammanfaller i alla fall utom ett med att det även finns en klausul gällande att exploatören ska lämna säkerhet till kommunen. Ett problem som finns kring detta är att det ofta inte finns en klar gräns för när exploatören anses ha brustit i sina åtaganden med hänsyn till att anläggningarna inte är färdigställda. Det finns ofta ingen tidplan på när anläggningarna ska vara utförda, så när har kommunen rätt att ta ut säkerheten?

7.7 Förbud att sälja fastigheten och förbud av överlåtelse av avtal

Som nämnts i avsnittet, *4.2.9 Förbud att sälja fastigheten*, innehåller drygt hälften av de analyserade exploateringsavtalen en klausul gällande försäljningsförbud av den fastighet som exploatören äger. Att villkora överlåtelse av fastigheter på detta sätt är enligt författarnas uppfattning inte möjligt. Som nämnts i avsnitt *3.5.1 EFP91 – Kommunförbundets förslag på innehåll* anges under *Förbud mot överlåtelse*, att det inte är möjligt för kommunerna att förhindra att exploatören säljer fastigheten på grund av jordabalkens bestämmelser. En klausul om överlåtelseförbud av fast egendom i ett exploateringsavtal anser därför författarna är utan verkan.

Klausuler likt det villkor som återges i avsnitt, *4.2.9 Förbud att sälja fastigheten*, och avtalsvillkor där exploatören är skyldig att förbinda den nya fastighetsägaren att överta exploatörens skyldigheter gentemot kommunen har författarna tolkat som en inskränkning i exploatörens rätt att överlåta fastigheten. Ofta förekommer dessa typer av avtalsvillkor i kombination med överlåtelseförbud av själva exploateringsavtalet, se avsnitt *4.2.8 Förbud att överlåta avtalet*. Om exploatören är skyldig att förbinda den nya fastighetsägaren att överta skyldigheterna i exploateringsavtalet och om överlåtelse av avtalet dessutom kräver kommunens godkännande kan dessa två avtalsvillkor i kombination med varandra tolkas som en inskränkning i rätten att överlåta fastigheten.

Författarna uppfattar att kommunerna inte vill hamna i en situation där den exploatör de skriver avtal med säljer exploateringsfastigheten och att den nya ägaren på så sätt inte har några skyldigheter att utföra det som har avtalats mellan kommunen och exploatören. Ett nytt exploateringsavtal kan självklart tecknas mellan kommunen och den nya fastighetsägaren vad gäller dennes skyldigheter. Dock finns det alltid en risk att den nya fastighetsägaren inte är villig att ingå ett avtal med kommunen överhuvudtaget eller på samma premisser som den tidigare exploatören. Den nya fastighetsägaren äger då mark med en antagen detaljplan utan några skyldigheter gentemot kommunen. En försämrad förhandlingsposition har uppstått för kommunen som inte längre kan använda detaljplanen som påtryckningsmedel för att exploatören ska ingå avtal.

I avsnitt *3.5.1 EFP91 – Kommunförbundets förslag på innehåll* under *Förbud mot överlåtelse* anges att den tidigare exploatören fortfarande har skyldighet enligt avtal att utföra anläggningarna men att det uppkommer svårigheter eftersom hen inte länge har äganderätten till marken. Kommunförbundet menar därför att detta utgör ytterligare en orsak till varför kommunerna ska kräva säkerhet i exploateringsavtal. Författarna ställer sig dock tveksamma till detta eftersom frågan är om säkerheten kan lösa situationen i ett fall som detta då inte heller kommunen har äganderätten till marken och därmed saknar rätt att utföra åtgärder som fastighetsägaren motsätter sig.

7.8 Hur hanteras ägandet till den allmänna platsmarken?

Vem som ska äga den allmänna platsmarken efter avslutad exploatering hanteras på olika sätt i exploateringsavtalen och i de kommuner där tjänstepersoner har intervjuats. I avsnitt *4.2.10 Hur hanteras ägandet av den allmänna platsmarken?*

anges att det enligt författarnas mening finns fyra alternativ för vem som när exploateringen är avslutad står som ägare:

1. Exploatören behåller ägandet.
2. Kommunen tar över ägandet.
3. En marksamfällighet bildas med samma delägarkrets som för gemensamhetsanläggningen.
4. Samfällighetsföreningen äger den allmänna platsmarken i egenskap av juridisk person.

I majoriteten av de analyserade exploateringsavtalen har författarna tolkat att det efter avslutad exploatering är exploatören som äger den allmänna platsmarken. I vissa avtal finns ingen klausul om vem som ska äga den allmänna platsmarken och eftersom exploatören därmed inte har förbundit sig att antingen överlåta marken till kommunen eller till en framtida samfällighetsförening anser författarna att exploatören inte heller kan tvingas till något av dessa alternativ. Om exploatören inte vill ha kvar ägandet och inget heller har avtalats om vem som ska äga marken anser författarna att det är en fråga utanför exploateringsavtalets ramar. Fördelen med att exploatören behåller den allmänna platsmarken anser författarna är få, då det kan diskuteras vilken nytta exploatören har av att äga allmän platsmark. Eftersom gemensamhetsanläggningen tar ianspråk den allmänna platsmarken är markens ekonomiska värde väldigt lågt. Exploatören kan inte förädla marken på något sätt. Undantaget till detta är dock om den allmänna platsmarken till viss del består av naturmark med skog eller träd. Då tillhör virket från träden fastighetsägaren, det vill säga exploatören, och kan därmed vara till visst värde för exploatören. Exploatören får dessutom betala fastighetsskatt för den fastighet som den allmänna platsmarken utgör, vilket medför en kostnad för exploatören.

Under intervjuerna framkom att det är relativt vanligt att exploatören behåller ägandet och att det i många av dessa fall är på initiativ av exploatören, avsnitt 5.11 *Hur hanteras ägandet till den allmänna platsmarken?*. Detta uppfattar författarna är mest förekommande i avtal med mindre exploatörer, där exploatören kanske till och med har en personlig förankring i exploateringsområdet. Författarna anser att detta är en kortsiktig lösning eftersom det finns stor risk för att konflikt kan uppstå. Exploatören kanske efter några år inte vill äga den allmänna platsmarken längre, och om samfällighetsföreningen då inte vill ta över marken finns det inte mycket exploatören kan göra. Om samfällighetsföreningen skulle vara positiva till att ta över äganderätten är frågan vem som ska stå för kostnaderna vid en eventuell lantmäteriförrättning och författarna kan även se att konflikt kan uppkomma vid värdering av marken.

I många fall är exploatörerna kanske inte ens medvetna om vilka nackdelar som finns med detta alternativ. Författarnas uppfattning under intervjuerna var att många av tjänstepersonerna har god kunskap om detta och är medvetna om vilka problem som kan uppkomma i de fall där exploatören behåller marken. Att vissa tjänstepersoner anser att det inte är kommunens ensak hur exploatören löser ägandefrågan kan författarna förstå men anser också att tjänstepersonerna bör informera exploatörerna

om de svårigheter som kan uppkomma. Det behöver inte betyda att kommunen ska gå in och ta över ägandet av den allmänna platsmarken, men om exploatören får veta att samfällighetsföreningen efter exploateringen kan äga marken kanske fler skulle välja detta alternativ? Om det skulle uppstå problem med konflikter gällande exploatörens ägande av den allmänna platsmarken en tid efter exploateringens färdigställande tror författarna att det kan vara vanligt att delägare i gemensamhetsanläggningen eller själva exploatören vänder sig till kommunen för att få råd om hur de ska lösa situationen. Det uppstår då merarbete för de enskilda tjänstepersonerna som kanske hade kunnat motverkas om exploatören fått informationen ovan vid tecknandet av exploateringsavtalet?

Alternativet att kommunen tar över ägandet av den allmänna platsmarken ser författarna som något bättre än att exploatören behåller marken. Dock är detta inte helt optimalt. Att exploatören inte behåller marken ser författarna som positivt, eftersom marken har lågt värde och konflikter kan uppkomma, se föregående stycken. Att kommunen kliver in som markägare kan dock vara problematiskt i vissa fall. Ett av problemen med detta tror författarna kan vara att de boendena i området kan ha svårt att hålla isär själva markägandet och gemensamhetsanläggningen. Eftersom det bildas en gemensamhetsanläggning har de delägande fastigheterna ansvar för skötsel och drift av alla anläggningar som ingår i gemensamhetsanläggningen såsom vägar, lekplatser, parker etcetera. Om det då är kommunen som äger den allmänna platsmarken ser författarna en risk i att de boende anser att det är kommunen som har ansvar för drift och underhåll, särskilt där det inte finns några fysiska anläggningar som vid naturmark exempelvis. Från kommunens sida kan det därmed krävas extra arbete i form av att informera de boende om gemensamhetsanläggningen vid eventuella klagomål.

Vid intervjuerna framkom det att två av kommunerna tar över ägandet av den allmänna platsmarken i syfte att i framtiden ta över huvudmannaskapet. Tjänstepersonerna uttrycker att det underlättar bytet från enskilt till kommunalt huvudmannaskap om kommunen redan äger den allmänna platsmarken i aktuella områden. Författarna håller med tjänstepersonerna i detta resonemang och ser fördelar med lösningen, bland annat att kommunen inte behöver lösa in marken och det uppstår då heller inga kostnader för eventuell lantmäteriförrättning.

I vissa av de analyserade avtalen överläts den allmänna platsmarken till de framtida fastighetsägarna i området. Hur detta sker är inte alltid preciserat i avtalen men enligt författarna kan det ske genom att en marksamfällighet bildas med samma delägarkrets som gemensamhetsanläggningen eller att den förvaltande samfällighetsföreningen äger marken i egenskap av juridisk person. Vid intervjuerna framkom flera fördelar med att fastighetsägarna äger den allmänna platsmarken på något av de två nämnda sätten. Bland annat att risken för intressekonflikter minskar. I alternativ tre, då de delägande fastigheterna i gemensamhetsanläggningen även äger en del av den marksamfällighet som den allmänna platsmarken utgör tror författarna att risken för att fastighetsägarna ska tro att det är någon annan som har ansvaret för marken på grund av ägarförhållandet minskar. Nackdelen med detta alternativ är dock att vid

eventuell ändring i fastighetsindelningen, exempelvis vid avstyckning, måste andelarna i marksamfälligheten regleras. Detta är dock något som den aktuella lantmätaren ska vara uppmärksam på och reglera i samband med lantmäteriförrättning.

Alternativet fyra, att samfällighetsföreningen äger den allmänna platsmarken i egenskap av juridisk person, ser författarna positivt på. Detta alternativ kräver dock att gemensamhetsanläggningen förvaltas via föreningsförvaltning och inte delägarförvaltning. En samfällighetsförening måste därmed bildas för att detta alternativ ska vara genomförbart. I de flesta fall bildas, enligt författarnas uppfattning, en samfällighetsförening oavsett hur äganderätten till marken är löst eftersom det underlättar förvaltningen av anläggningarna. Med samfällighetsföreningen som ägare av den allmänna platsmarken blir det tydligt för fastighetsägarna att föreningen både äger och förvaltar den allmänna platsmarken. Det uppkommer inte heller några extra åtgärder i samband med fastighetsbildning, förutom att andelstalen i gemensamhetsanläggningen omfördelas. En negativ aspekt är dock att det uppstår extra arbete för samfällighetsföreningen med exempelvis deklaration och fastighetsskatt av den fastighet som utgör den allmänna platsmarken.

I många av avtalen råder enligt författarna viss tveksamhet i hur frågan om ägandet av den allmänna platsmarken hanteras på grund av otydlighet i avtalsklausulerna. I ett av exploateringsavtalen från kommun B finns följande klausul:

Exploatören upplåter kostnadsfritt till områdets framtida huvudman samtlig tillkommande allmän platsmark [...]. Exploatören ansvarar även för att lösa till sig rätten till allmän plats inom [...]. Eventuella ersättningar för detta samt för att marken kostnadsfritt övergår till områdets framtida huvudman skall betalas av exploatören. Detta kan ske genom en frivillig överenskommelse mellan parterna eller tvångsvis via lantmäteriförrättning.

Enligt den första meningen uppfattar författarna att marken endast upplåts, det vill säga att exploatören fortsatt ska äga den allmänna platsmarken även efter exploateringen. I följande stycke skrivs dock att marken ska övergå, antingen frivilligt eller tvångsvis via lantmäteriförrättning, till den som är huvudman för de allmänna platserna. Meningen med klausulen tolkar författarna som att den allmänna platsmarken ska övergå till en framtida samfällighetsförening och att exploatören inte ska ha kvar äganderätten. Författarna anser dock att ordet *upplåta* inte är synonymt med att marken överläts och för att få tydlighet i klausulen bör istället *överlåta* användas. Författarna ställer sig också kritiskt till att den fastighet som utgör allmän platsmark och därmed belastas av en gemensamhetsanläggning kan överföras tvångsvis via lantmäteriförrättning. Till skillnad från områden med kommunalt huvudmannaskap är det endast fastighetsägaren till den mark som belastas av en gemensamhetsanläggning som kan begära inlösen av den mark som i detaljplanen utgör allmän plats, se avsnitt 2.3.2 *Hur regleras ansvaret vid enskilt*

huvudmannaskap?. Ytterligare en avtalsklausul där det råder tveksamhet kring om den allmänna platsmarken överläts eller upplåts återfinns i ett av avtalen från kommun P:

Exploatören ska tillse att de delar av fastigheterna [...] som inte redan ingår i vägföreningens ansvarsområde och som enligt detaljplanen skall utgöra mark för allmän plats, väg, upplåtes/överlätes till x Vägförening för att ingå i gemensamhetsanläggningen.

Det som författarna anser vara otydligt i denna avtalsklausul är formuleringen *upplåtes/överlätes*. Även formuleringen *ingå i gemensamhetsanläggningen* är otydlig eftersom det är de fysiska anläggningarna och inte själva ägandet av marken som ingår i en gemensamhetsanläggning. Som nämnts ovan kan den förvaltande samfällighetsföreningen äga den fastighet som upplåter mark åt gemensamhetsanläggningen, men själva ägandet av marken ingår inte i gemensamhetsanläggningen. Författarna tolkar klausulen och avtalet som att den väg som enligt exploateringsavtalet ska byggas ska ingå i en redan befintlig gemensamhetsanläggning. Det bör därefter preciseras om den allmänna platsmark som vägen, det vill säga anläggningen, är belägen på ska ägas av samfällighetsföreningen eller om marken blir kvar i exploatörens ägo.

Som nämnts i avsnitt 3.5.1 EFP91 – *Kommunförbundets förslag på innehåll under Överlåtelse av mark efter färdigställande* är avtal om framtida överlåtelse av fast egendom ej tillåtet om inte förbehåll finns i köpehandlingen. Avtalsvillkor som gäller framtida överlåtelse av allmän plats bör därmed inte vara giltigt. Författarna upplever dock inte att det vanligtvis uppstår några problem gällande detta eftersom den allmänna platsmarken har ett väldigt lågt markvärde.

7.9 Bildande av gemensamhetsanläggning

I avsnitt, 4.2.11 *Bildande av gemensamhetsanläggning*, berörs hur många av avtalen som reglerar att en gemensamhetsanläggning ska bildas för de allmänna anläggningarna som utförts enligt exploateringsavtalen.

Författarna anser att klausulernas formulering kring vilka anläggningar som ska ingå i gemensamhetsanläggningen i många avtal hade kunnat vara tydligare. Om det i exploateringsavtal anges vilka anläggningar som ska ingå i gemensamhetsanläggningen och att avtalet ska ligga till grund för ansökan om lantmäteriförrättning är exploatören bunden till att åberopa detta i sin ansökan till Lantmäteriet. Fördelen med detta är att bestämmelsen i AL 5 § gällande att anläggningen måste vara av väsentlig betydelse för de deltagande fastigheterna kan frångås enligt AL 16 § 1 p. Enligt denna paragraf får avsteg från väsentlighetsvillkoret göras om ägarna av de deltagande fastigheterna medger det. Eftersom det i de flesta fall är exploatören som är ensam fastighetsägare när ansökan om anläggningsförrättning lämnas in till Lantmäteriet har denne möjlighet att medge avsteg från väsentlighetsvillkoret. Detta gäller sedan mot ny fastighetsägare som

tillkommer under tiden då förrättningen pågår enligt AL 19 § där hänvisning finns till FBL 4 kap. 40 §. Enligt denna paragraf gäller det som tidigare fastighetsägare godkänt eller medgivit även mot ny ägare av fastigheten.

Enligt författarnas mening finns däremot vissa fördelar med att inte ange vilka av anläggningarna som ska ingå gemensamhetsanläggningen. Om istället en generell klausul skrivs om att alla anläggningar, förutom de som kommunen är huvudman för, ska ingå minimeras risken att någon anläggning inte tas upp. Vilka anläggningar som ska ingå i gemensamhetsanläggningen är även fråga för Lantmäteriet, såtillvida inga överenskommelser har gjorts fastighetsägarna emellan.

7.10 Tidplan för färdigställande

I avsnitt 4.2.12 *Tidplan för färdigställande* konstateras att tidplan endast finns i en liten del av de analyserade exploateringsavtalen. Vid intervjuerna framkom att det råder delade meningar bland tjänstepersonerna om huruvida tidplan ska tas med i ett exploateringsavtal eller inte, se avsnitt 5.14 *Tidplan för färdigställande*.

Innan intervjuerna genomfördes hade författarna uppfattningen att tidplan borde finnas i ett exploateringsavtal. Anledningen till detta var kopplingen mellan färdigställande av anläggningarna och eventuellt ställd säkerhet. I de fall där exploitören enligt exploateringsavtalet måste utge bankgaranti i säkerhet medför detta en kostnad för exploitören. Författarna ansåg då att i de fall där det inte finns någon tidplan finns därmed ingen tydlig gräns för när exploitören kan få tillbaka sin bankgaranti och inte heller möjlighet för kommunen att använda garantin i syfte att färdigställa området. Frågan författarna ställde sig då var vilket syfte en säkerhet fyller utan tidplan. Om det inte finns någon tidplan såg författarna även en risk i att säkerheten förlorar en del av sitt värde på grund av inflation.

Vid intervjuerna framkom det att många tjänstepersoner anser att det är svårt att ställa krav på färdigställande av anläggningar. Skälen till detta var olika bland de olika tjänstepersonerna men sammantaget var det svårigheten i att förutse fastighetsmarknaden och efterfrågan på tomter i den aktuella kommunen. En av tjänstepersonerna ansåg att det inte finns lagstöd för att kräva att exploitören färdigställer anläggningar inom en viss tid. Frågan om hur mycket en kommun ska blanda sig i och om en kommun över huvud taget har rätt att göra det när det gäller enskilt huvudmannaskap kom även upp under vissa av intervjuerna. Författarna instämmer med argumentet att det inte finns något lagstöd för kommunerna att reglera utbyggnadstakten i ett exploateringsavtal. Det finns ingen paragraf i PBL som medger detta, utan det är först i anläggningsbeslutet från Lantmäteriet som det kan fastställs när anläggningarna ska vara färdigställda.

I avsnitt 3.5.1 *EFP91 – Kommunförbundets förslag på innehåll* anges att kommunen i ett exploateringsavtal bland annat kan reglera inom vilken tid och i vilken ordning bebyggelsen ska ske. Detta enligt Kommunförbundets tidigare rekommendationer. Vidare, i avsnitt 3.5.2 *Ogiltiga avtalsvillkor*, anges att villkor som strider mot gällande lagstiftning saknar lagstöd. Att en kommun reglerar villkor i ett

exploateringsavtal som strider mot bestämmelserna i PBL om vad en kommun får reglera i en detaljplan motsäger därför att en tidplan skulle vara tillåtet att ta med i ett exploateringsavtal. Detta eftersom det inte anges i de frivilliga planbestämmelserna att en kommun får reglera utbyggnadstakt i en detaljplan.

7.11 Exploatörens utförandeansvar

I avsnitt, *4.2.13 Exploatörens utförandeansvar*, återges ett avtalsvillkor vad gäller exploatörens utförandeansvar från kommun F. Även andra kommuner har använt sig av en mer generell formulering likt avtalsvillkoret från ovan nämnda kommun. Genom att använda en sådan typ av formulering utesluts inga anläggningar och kommunen riskerar inte att missa någon anläggning i detaljplanen. Även SKL:s rekommendation gällande villkor för exploatörens utförandeansvar hålls generell, se avsnitt *3.5.1 FEP91 – Kommunförbundets förslag på innehåll*. Dock ger en sådan formulering ett tolkningsutrymme för vad som innefattas i erforderliga anläggningar och kan på detta sätt utgöra en anledning till tvist. Författarna anser därför att en sådan formulering bör undvikas på grund av dess otydlighet och det bör istället specificeras vilka anläggningar exploatören ska utföra.

7.12 Exploatörens kostnadsansvar

Vad exploatören åtar sig att bekosta i de granskade exploateringsavtalen har berörts i avsnitt, *4.2.14 Exploatörens kostnadsansvar*. Ofta förekommer avtalsvillkoren gällande utförandeansvar och kostnadsansvar i kombination med varandra men för att uppnå tydlighet och undvika missförstånd anser författarna att de olika åtagandena med fördel kan skiljas åt. Ytterligare ett alternativ för att uppnå tydlighet i exploateringsavtalet är att specificera att exploatören både ska utföra och bekosta åtgärden.

7.13 Otydligheten i avtal

7.13.1 Fastighetsbildning

I avsnitt, *5.2.1 Fastighetsbildning*, berörs innebörden av begreppet fastighetsbildning. För en del tillfrågade tjänstepersoner innefattas samtliga åtgärder som söks hos Lantmäteriet medan det för andra endast innebär åtgärder enligt fastighetsbildningslagen. Författarna anser att det är tydligt att det råder olika uppfattningar om vad begreppet fastighetsbildning innebär. Kanske kan tjänstepersonernas utbildning och bakgrund bidra till de olika uppfattningarna? Med anledning av detta bör kommunerna förtydliga och specificera vilka åtgärder som exploatören ska bekosta och/eller ansöka om i ett exploateringsavtal.

7.13.2 Upplåta & överlåta

Författarna hade efter granskningen av exploateringsavtalen en uppfattning om att innebörden av begreppen upplåta och överlåta uppfattades olika i olika kommuner. Som tidigare nämnts i avsnitt, *5.2.2 Upplåta & överlåta*, har därför samtliga tjänstepersoner som intervjuats fått beskriva i vilka situationer hen använder dessa

begrepp. Det visade sig dock att samtliga tjänstepersoner uppfattat begreppen på samma sätt.

Trots detta har författarna upplevt att det i avtalen rått oklarheter i vad kommunernas intentioner varit vid användning av de två begreppen. Orsaken till detta kan vara att många av de tjänstepersoner som tillfrågats inte själva har utformat de avtal som granskats i denna rapport. Risken att använda fel formulering i ett avtal är även större om kommunen utgår från en och samma mall vid utformning av exploateringsavtal. En annan anledning till att vissa formuleringar varit tveksamma i dessa sammanhang kan ha varit att kommunen helt enkelt glömt eller inte ansett att äganderätten till marken har haft någon betydelse för kommunen.

7.13.3 Ombesörja & ansvara

Samtliga tjänstepersoner har även tillfrågats vad begreppen *ombesörja* och *ansvara* innebär, se avsnitt 5.2.3 *Ombesörja & ansvara*. De flesta av tjänstepersonerna hade svårt att på ett enkelt sätt förklara vad dessa begrepp innebär. Det rådde även en viss tveksamhet i tjänstepersonernas svar. Författarna anser därför att kommunerna bör bli tydligare i sina formuleringar och undvika dessa två begrepp. Istället bör formuleringar som bekosta, utföra, bebygga, anlägga, projektera etcetera användas.

7.14 Dagvattenhantering i områden med enskilt huvudmannaskap

I avsnitt 5.12 *Hur hanteras dagvattenhanteringen på allmän platsmark?* konstateras att det ofta är oklart vem som har ansvaret för dagvattenhanteringen på allmän platsmark i områden med enskilt huvudmannaskap. Vissa områden ligger utanför kommunens verksamhetsområde för dagvattenhantering och i dessa områden ingår därmed dagvattenhanteringen i gemensamhetsanläggningen. Ytterligare en svårighet som finns med dagvattenhantering och som en av tjänstepersonerna belyste är att avrinningsområdet inte alltid utgör samma område som resten av gemensamhetsanläggningen. Avrinningsområdet är helt beroende av höjdkurvor medan området för övriga anläggningar i gemensamhetsanläggningen avgränsas utifrån andra kriterier.

Enligt författarnas uppfattning kan system för omhändertagande av dagvatten ofta vara komplexa och svåra att förstå för gemene man. Om dagvattenhanteringen inte utgörs av någon särskild teknisk anläggning anläggs ofta diken i området för att på så sätt leda bort dagvatten. Under en av intervjuerna framkom att fastighetsägarna hade täckt igen de diken som var avsedda för att leda bort dagvatten, vilket bekräftar författarnas uppfattning om att privatpersoner kan ha svårt att se nyttan med dessa anordningar. Författarna är av uppfattningen att många boende inte vet vad dagvatten är och inte förstår nyttan av anläggningarna. Kanske finns det heller ingen som kan förklara detta? Författarna anser därför att i de fall där kommunen inte är huvudman för dagvattenhanteringen är det viktigt att de boende får information om dess betydelse och nytta. Detta föreslår författarna kan ske via aktiv kontakt med den förvaltande samfällighetsföreningen från kommunens sida.

7.15 Andra länders tillämpning av exploateringsavtal

I avsnitt 3.3 *Exploateringsavtal i några västeuropeiska länder* berörs hur exploateringsavtal hanteras i andra länder. I Danmark har det danska miljöministeriet tagit fram exempel på anläggningar som exploatören får finansiera inom och utom plan för att komplettera den paragraf som anger att exploatören får finansiera sådant som behövs för att genomföra planen. Då det i Sverige råder vissa oklarheter hur PBL 6 kap. 40 § ska tillämpas kan kanske liknande exempel på anläggningar som tagits fram i Danmark blir aktuellt även i Sverige?

Det nämns även i nämnda avsnitt ovan om när ett exploateringsavtal i de olika länderna offentliggörs. Författarna menar att det givetvis finns för- och nackdelar med krav på att exploateringsavtal ska offentliggöras i ett tidigt skede. Fördelen är att kommuninvånarna får mer inflytande i även denna process samt att det också minskar risken för att kommunen ska utnyttja sin, i vissa kommuner, överlägsna förhandlingsposition. Nackdelen är därmed också att processen riskeras att förlängas på grund av att förslaget till exploateringsavtalet överklagas. Detta är kanske inte något Sverige önskar då det enligt propositionen till PBL finns behov av att förkorta plan- och byggprocessen.

7.16 Kommunens roll i områden med enskilt huvudmannaskap?

Vid intervjuer med tjänstepersoner från de kommuner som kontaktats har författarna fått en uppfattning om att det råder delade meningar om vad gäller kommunens roll i områden med enskilt huvudmannaskap. En del tjänstepersoner anser att kommunen inte har något ansvar i dessa områden om problem uppstår. Få av de intervjuade tjänstepersonerna anger att kommunen går in och hjälper samfällighetsföreningarna om något behöver åtgärdas inom garantitiden. Vissa anser att de inte har någon laglig rätt att göra detta och andra anser att kommunen inte har något ansvar i detta. Ingen av kommunerna följer upp om förvaltningen av den allmänna platsmarken fungerar på ett tillfredsställande sätt och när det kommer till uppföljning av det som exploatören åtar sig enligt exploateringsavtalet begränsas denna ofta till de anläggningar som kommunen ska ta över. Vad gäller klausulen om kommunens rätt att utföra kontroll av de anläggningar som ska byggas och som återfinns i många av exploateringsavtalen (avsnitt 4.2.7 *Kommunernas rätt till kontroll* och 5.10 *Kommunernas rätt till kontroll*) är författarnas uppfattning att denna främst finns med av samma anledning.

Författarna är medvetna om att kommunens rättigheter till att kunna lösa de problem som uppkommer i dessa områden är begränsade. En detaljplan med enskilt huvudmannaskap är antagen och har vunnit laga kraft och har därmed genomgått den process där kommuninvånarna haft möjlighet att påverka. Att helt och hållet släppa detta ansvar har dock författarna svårt att förstå. Bör inte kommunerna vara angelägna om att områden oavsett huvudmannaskap fungerar på ett tillfredsställande sätt? Ett exploateringsavtal tecknas ofta tidigt i processen innan detaljplanen antas. Vid det tillfället finns i de flesta områden ingen bebyggelse sedan tidigare och därmed heller inga boende eller någon samfällighetsförening som kan vara med som motpart i avtalet. Kommunen är alltså den enda motparten och därmed anser författarna att ett

Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap

visst ansvar vilar på tjänstepersonerna i de kommuner som ingår exploateringsavtal för områden där enskilt huvudmannaskap råder. I slutändan är det trots allt till kommunen invånarna vänder sig för att få hjälp om ingen hjälp kan fås från annat håll. På detta sätt blir det ändå ett ärende som läggs på kommunens bord.

8. Slutsatser

I rapportens första kapitel under avsnitt, *1.3 Frågeställningar*, tas fem frågeställningar upp som författarna i denna rapport har som intention att finna svar på:

- Vad regleras i avtalen vid enskilt huvudmannaskap?
- Har bestämmelserna om att kommunerna ska upprätta riktlinjer gällande exploateringsavtal påverkat arbetet och vilken inställning har kommunerna till denna ändring?
- Genomförs de anläggningar och byggnader som utlovas i avtalen?
- Vad händer om delar i avtalen inte genomförs?
- Hur hanteras ägandet av den allmänna platsmarken?

I kapitel 4 har redovisats vad kommunerna och exploatörerna reglerar i exploateringsavtal för områden med enskilt huvudmannaskap. Avtalens omfattning varierar i de olika kommunerna. Generellt kan sägas att de exploateringsavtal som har varit av en mer omfattande karaktär har upprättats i kommuner där enskilt huvudmannaskap är mer vanligt förekommande.

Vad gäller riktlinjer för exploateringsavtal enligt PBL kan konstateras att de flesta kommuner ännu inte har antagit några riktlinjer. För de kommuner där riktlinjer för exploateringsavtal har antagits har kommunens arbete inte ändrats vad gäller framtagandet av exploateringsavtal.

I den mån författarna har kunnat granska de anläggningar som reglerats i exploateringsavtalen kan sägas att majoriteten av dessa har genomförts som utlovats i avtalen med undantag från tre områden som beskrivits i kapitel 6 *Fältstudier*.

Vad gäller vad som händer om delar av exploateringsavtalen inte genomförs kan konstateras att det i allmänhet är svårt för kommunerna att avgöra när exploatören inte har genomfört vissa delar av avtalen eftersom det i många avtal saknas tidplaner eller att dessa tillåts att skjutas fram i tiden. Något som är problematiskt med tidplaner är att kommunen inte får reglera utförandet i en detaljplan och därmed inte heller i ett exploateringsavtal. Med anledning av detta kan det fastställas att de flesta av de kommuner som berörts i denna rapport inte utför några åtgärder för att exploatören ska fullfölja sina åtaganden enligt avtalet. Vidare finns det brister i kommunernas kontroll av utförandet för de anläggningar som ska ingå i gemensamhetsanläggningen.

Hantering av ägandet av den allmänna platsmarken löses på olika sätt i kommunerna. Författarna har kommit fram till att det förekommer fyra olika sätt för hur kommunerna hanterar ägandet av den allmänna platsmarken i område med enskilt huvudmannaskap.

Avtalsvillkor som författarna anser att kommuner bör ha med i exploateringsavtal men som många kommuner uttrycker otydligt är bland annat följande:

- *Definition av exploateringsområde*
I ett exploateringsavtal bör det finnas en karta bifogad där exploateringsområdet tydligt markeras. Även en hänvisning till kartan bör finnas i exploateringsavtalet för att undvika missförstånd.
- *Antal parter i ett exploateringsavtal*
Kommunerna bör följa rekommendationerna från SKL om att endast ha en motpart per exploateringsavtal. I områden med flera exploatörer bör därför ett exploateringsavtal tecknas med varje enskild exploatör.
- *Finansiering eller uppförande av anläggning utanför exploateringsområde*
Vad gäller exploatörens finansiering eller uppförande av anläggning utanför exploateringsområdet bör kommunerna tolka PBL 6 kap. 40 § restriktivt och endast ålägga exploatören att finansiera sådant som står i rimlig proportion till dennes nytta av planen.
- *Utställande av säkerhet*
Kommunerna bör ha med i exploateringsavtalen att säkerheten får tas över av samfällighetsförening när denna har bildats. Detta eftersom det är denna som har intresse av att anläggningarna blir utförda enligt vad exploatören har åtagit sig i avtalet.
- *Äganderätten till den allmänna platsmarken*
I de fall kommunen inte har något intresse av hur äganderätten till den allmänna platsmarken löses bör exploatören bli informerad om konsekvenserna vad gäller de olika lösningarna. Den bästa lösningen enligt författarna är att det bildas en marksamfällighet med samma delägarkrets som för gemensamhetsanläggningen, alternativt att samfällighetsföreningen äger den allmänna platsmarken i egenskap av juridisk person.
- *Bildande av gemensamhetsanläggning*
Om exploateringsavtalet och dess innehåll ska ligga till grund för ansökan om förrättning enligt anläggningslagen bör kommunerna noga avväga vilka anläggningar som anges i avtalet.
- *Ökad tydlighet i exploateringsavtal*
Vad gäller tydligheten i exploateringsavtal bör kommunerna sträva efter att använda formuleringar som minimerar risken för olika tolkningsmöjligheter. Exempelvis bör begreppet *fastighetsbildning* undvikas och istället bör de specifika åtgärderna såsom bildande av gemensamhetsanläggning och avstyckning, fastighetsreglering etcetera användas. Vidare bör formuleringar som *ombesörja* och *ansvara* undvikas. Istället bör formuleringar som bekosta, utföra, bebygga, anlägga, projektera eller liknande användas.

- *Dagvattenhantering*
I de fall där kommunen inte är huvudman för dagvattenhanteringen i området bör samfällighetsföreningen som istället ska ansvara för detta tydligt informeras om anläggningarnas funktion och vilket underhåll som krävs.

Källförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Regeringens proposition 1980/81:165. *Om ändring i byggnadslagen (1947:385) m.m.*

Regeringens proposition 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag*

Regeringens proposition 2013/14:126. *En enklare planprocess*

Lagrådsremisser

Regeringen, Lagrådsremiss - *Nya bestämmelser om gatukostnader*, Stockholm, 2013

Regeringen, Lagrådsremiss - *Direktupphandling*, Stockholm, 2014

Betänkanden

Kommittédirektiv (2011:104). *Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan*

SOU 2012:91, *Ett effektivare plangenomförande, Betänkande av Plangenomförandeutredningen*, Stockholm, 2012

Civilutskottets betänkande 2013/14:CU31. *En enklare planprocess*

Litteratur

Blomkvist, Pär & Hallin, Anette, *Metod för teknologer: examensarbete enligt 4-fasmodellen*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2014

Hornsved, Guldner, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP 91)*, Svenska kommunförbundet, Stockholm, 1991

Kalbro, Thomas & Lindgren, Eidar, *Markexploatering*, uppl. 5, Norstedts juridik, Stockholm, 2015

Madell, Tom, *Avtal mellan kommuner och enskilda avtalsslut och rättsverkningar*, TPB, Enskede, 2000

Madell, Tom, *Det allmänna som avtalspart: särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*, 1. uppl., Norstedts juridik, Diss. Umeå : Univ., Stockholm, 1998

Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, 2. uppl., Iustus, Uppsala, 2008

Ramberg, Christina, *Malmströms civilrätt*, 24 upplagan, Liber, Stockholm, 2016

Sjödin Eije, Ekbeäck Peter, Kalbro Thomas, Norell Thomas, *Markåtkomst och ersättning: för bebyggelse och infrastruktur*, 3., uppdaterade uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2011

Muntliga källor

Angelica Lucaci, Mark- och exploateringsingenjör, intervju 2016-03-15

Anni Danielsson, Mark- och exploateringsingenjör, intervju 2016-04-01

Bengt Nilsson, Kanslichef/exploateringschef, intervju 2016-04-01

Daniel Josefsson, Mark- och exploateringsenjör, intervju 2016-03-15

Joel Sandler, Mark- och exploateringsingenjör, intervju 2016-04-13

Jörgen Högdin, Mark- och exploateringsstrateg, intervju 2016-04-12

Kristin Ulfstad, Mark- och exploateringschef, intervju 2016-04-05

Lars-Gunnar Ludvigsson, Exploateringschef, intervju 2016-03-29

Malin Alm, Planerings- och exploateringsingenjör, intervju 2016-03-31

Margareta Björsell, Exploateringsingenjör, intervju 2016-03-15

Marie-Louise Svensson, Mark- och exploateringschef, intervju 2016-04-12

Mikael Lennung, Mark- och exploateringsstrateg, intervju 2016-04-15

Mikael Wirbrand, Mark- och exploateringsingenjör, intervju 2016-03-29

Sara Jonasson, Markingenjör, intervju 2016-03-29

Tommy Palm, Konsult, intervju 2016-03-16

Myndighetspublikationer

Boverket, *PBL Kunskapsbanken - En handbok om plan- och bygglagen: Gatukostnader*, 2014

Tillgänglig: www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplan/detaljplanens-genomforande/gatukostnader/ (Hämtad: 3/5 2016)

Boverket, PBL *Kunskapsbanken - En handbok om plan- och bygglagen: Plan- och bygglagstiftningens utveckling*, 2014

Tillgänglig: www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/ (Hämtad: 3/5 2016)

Europeiska kommissionen, *Insyn i EU-politiken: Konkurrens*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2014

PBL - Ny plan- och bygglag - På rätt sätt. Kompetensinsatser gällande ny plan- och bygglag (M 2010:01) *Val av huvudmannaskap*

Tillgänglig: www.nypbl.se/wp-content/uploads/text-huvudmannaskap.pdf (Hämtad: 3/5 2016)

Lagkommentarer

Didón Lars Uno, Magnusson Lars, Molander Stefan, Adolfsson Camilla, *Plan- och bygglagen (2010:900) - En kommentar*. Version den 1 oktober 2015 (Hämtad: 3/3 2016), zeteo.wolterskluwer.se

Övrigt

Kalbro, T & Mattsson, H. 2009. *Exploateringsavtal mellan kommun och byggherre. Oklart lagstöd och problematisk tillämpning*. I Skrifter till Anders Victorins minne (red. R. Eklund, R. Hager, J. Kleineman och H-Å Wängberg). Iustus Förlag AB. Uppsala.

Kalbro, Thomas. & Smith, Peter. *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*. Rapport 4:104 från enheten för fastighetsvetenskap, institutionen för fastigheter och byggande, KTH, 2008

Tiidus, Sandra & Åhman, Julia, *Säkerhet och viten i genomförandeavtal - Byggherrens ställande av säkerhet för ekonomiska åtaganden gentemot kommunen vid exploatering*, Examensarbete vid Institutionen för Fastigheter och Byggande, KTH, Stockholm, 2015

Smith, Peter. *Tillämpning av exploateringsavtal i praktiken - Finns det lagstöd för avtalsvillkoren?* Examensarbete, Fastighetsvetenskap, Kungliga Tekniska Högskolan, 2007.

SKL, *Nya tröskelvärden för offentlig upphandling*, 2016-01-26

Tillgänglig:

www.skl.se/ekonomijuridikstatistik/juridik/upphandlingkonkurrens/nyhetsarkivupphandling/upphandlingochkonkurrens/nyatroskelvardenforoffentligupphandling.2947.html (Hämtad: 3/5 2016)

Bilaga 1 Granskningsmall

Frågeställningar	Svar
<i>Vitesklausuler - Vad händer om delar av avtalet ej genomförs?</i>	
<i>Ställer kommunen krav om säkerhet?</i>	
<i>Finns det något avtalsvillkor som saknar lagstöd?</i>	
<i>Stämmer exploateringsavtal och detaljplan överens?</i>	
<i>Vilka anläggningar omfattas av exploatörens utförandeansvar?</i>	
<i>Är exploateringsområdet definierat i avtalet?</i>	
<i>Vilka typer av anläggningar utanför exploateringsområdet ingår i exploatörens kostnadsansvar?</i>	
<i>Vad ingår i exploatörens kostnadsansvar?</i>	
<i>Regleras bildande av gemensamhetsanläggning i avtalet.</i>	
<i>Vem ansvarar för ansökan hos Lantmäteriet?</i>	

Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannskap

Frågeställningar	Svar
<i>Finns det någon tidplan för när anläggningarna ska vara färdigställda?</i>	
<i>Vad händer med äganderätten till den allmänna platsmarken?</i>	
<i>Överlåtelseförbud gällande avtalet?</i>	
<i>Försäljningsförbud gällande fastigheten/fastigheterna?</i>	
<i>Utgör motparten flera fysiska eller juridiska personer?</i>	
<i>Kommunernas rätt att utföra kontroll. Är det reglerat angående vem som ska ansvara för att uppföljning görs?</i>	
<i>Omfattas anläggningarna av någon garanti?</i>	
<i>Regleras anläggningarnas utformning i avtalet?</i>	
<i>Övrigt</i>	