

Ett enklare exploateringsavtal?

- En studie av PBL 6:40

Joakim Sköldén

© Joakim Sköldén 2016

Fastighetsvetenskap
Lunds Tekniska Högskola
Box 118
221 00 Lund
ISRN/LUTVDG/TVLM/16/5364 SE
Tryckort: Lund

Ett enklare exploateringsavtal? – En studie av PBL 6:40

A simpler land development agreement? – A study of PBL 6:40

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Joakim Sköldén, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

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

Thomas Holm, Lantmäteriet

Thomas Kalbro, professor, Fastighetsvetenskap, KTH, Kungliga Tekniska Högskolan

Examinator/Examiner:

Malin Sjöstrand, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Albin Nilsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Plan- och bygglagen, exploateringsavtal, allmän anläggning, detaljplanesamråd, planmonopol, byggherre

Keywords:

Planning and building act, land development agreement, public facility, detailed development plan consultation, development plan monopoly, property developer

Abstract

Sweden's Planning and Building Act has been updated several times since it was introduced, and the most recent updates entered into force on 1st January 2015. One of the changes is that for the first time, in the 6th chapter 40th section, the contents of land development agreements are regulated in law. However, how the new law section shall be interpreted and used in practice is unclear. This master thesis studies how the law section should be interpreted, focusing on "*necessary undertakings*" for a detailed development plan and the legal concept "*reasonable relation*" between a land developers undertakings and his "*benefit*" of a detailed development plan. Another analyzed amendment of the law is that the Cadastral Authorities shall "*give advice*" regarding the application of PBL 6th chapter 40 § in the consultation phase of the detailed development plan.

The conclusions of this study are that the whole law section requires more explanation, from the government or through court verdicts, to become applicable in practice. To interpret the law section one has to look at the problem it tries to deal with. With little guidance around how to interpret the law section, reasoning around its interpretation should be made from the perspective of the problem it tries to deal with. The Cadastral Authorities ought to, prior to their advice, demand drafts of the land development agreement wherein the choice of cost distribution for public facilities is clearly presented and explained. The Cadastral Authorities ought to criticize a cost distribution only in case of obvious transgression.

As there probably won't arise any or very little case-law regarding this, it is my opinion that it falls to the Cadastral Authorities to clarify the meaning of the law section. They ought to set up guidelines to clarify how they will act in their counsel and how they deem the law should be interpreted.

Ett enklare exploateringsavtal?

Sammanfattning

Sen den 1:a januari 2015 regleras för första gången innehållet i exploateringsavtal i Plan och bygglagens 6 kap 40 §. Hur paragrafen ska tolkas och tillämpas i praktiken råder det stor oklarhet kring. I arbetet utreds hur paragrafen ska tolkas, med fokus på vad som är ”nödvändiga åtgärder” för genomförandet av en detaljplan samt vad som är ett ”rimligt förhållande” mellan en exploatörs åtaganden och dennes ”nytta” av detaljplanen. En annan nyhet från samma lagpaket som studeras i arbetet är att Lantmäterimyndigheterna enligt PBL 5 kap 15 § nu ska ”ge råd” kring tillämpningen av PBL 6 kap 40 § i detaljplanesamrådet.

För att svara på frågorna undersöks förarbeten och några närliggande rättsområden. Intervjuer genomförs med byggherrar och yrkesverksamma med kommunalt perspektiv och en kortare internationell utblick utförs också.

Förarbetet till lagstiftningen ger knapphändig vägledning till hur lagen ska tolkas. Man är dock tydlig i propositionen med att reglerna i paragrafen bygger på PBL:s exploatörsbestämmelser som togs bort i och med lagändringen.

I propositionen står att nödvändiga åtgärder är sådana som är direkt föranledda av detaljplanen, och förtydligar att åtgärderna även kan vara sådana som utförs utanför planområdet. Utöver detta är det oklart vad som är nödvändiga åtgärder.

Vad ett rimligt förhållande är mellan åtagande och nytta är väldigt oklart. I propositionen står att kostnaderna exploatören åtar sig ska vara skäliga med tanke på exploateringens art, omfattning och exploatörens nytta av projektet. Nyttan av en detaljplan för en exploatör är främst den ekonomiska värdestegringen dennes fastighet får, något som framgår snabbt när man undersöker de äldre exploatörsbestämmelserna och drar paralleller till nyttobegreppet i AL/FBL. De byggherrar som intervjuats kopplar nyttan främst till kvadratmeter BTA.

Det finns ännu mindre information kring Lantmäterimyndigheternas råd enligt PBL 5 kap 15 §. Av propositionen är det tydligt att deras roll utökas i detaljplanesamrådet och att man nu ska avge ett yttrande när samråd förekommer. Men någon vidare vägledning hur råden ska se ut i praktiken finns inte.

Slutsatsen av studien är att det krävs mer förklaring av lagens innebörd för att den ska kunna bli praktiskt användbar. Som det ser ut i dagsläget får man se på det problem som lagstiftaren ämnar att angripa och därifrån resonera kring hur lagen kan tolkas. Begreppet nödvändiga åtgärder bör tolkas som den mindre delen i paragrafen, och finns endast till för att stoppa sådant som är uppenbart icke-nödvändigt. Avvägandet mellan åtagande och nytta är svår att använda som grund för att avgöra exakt hur mycket en byggherre ska finansiera av en allmän anläggning, utan blir endast användbar då det är uppenbart att kostnadsfördelningen är orimlig och att en part utnyttjar den andre.

Ett enklare exploateringsavtal?

LM bör inför sina råd kräva in utkast till exploateringsavtal där valet av kostnadsfördelning för allmänna anläggningar redovisas tydligt och motiveras. Kommunernas riktlinjer för exploateringsavtal blir viktiga som en utgångspunkt för LM att förhålla sig till i sina råd. LM bör kritisera kostnadsfördelningen endast om det är uppenbart att den är felaktig.

Då lagen och förarbetena är oklara, och att det troligtvis inte uppkommer någon eller mycket lite praxis i frågan blir det enligt min mening Lantmäterimyndigheternas uppgift att förtydliga lagens innebörd. De bör ta fram riktlinjer där de förtydligar hur de ska agera i sin rådgivning samt förtydliga hur de anser att lagen bör tolkas.

Förord

Med detta examensarbete omfattande 30 högskolepoäng avslutar jag min utbildning till Civilingenjör i Lantmäteri vid Lunds tekniska högskola. Examensarbetet har utförts vid avdelningen för Fastighetsvetenskap på uppdrag av Lantmäteriet. Fem roliga, spännande och lärorika år har passerat. Ett stort tack till klasskamrater, vänner och korridorare som förgyllt min tid här i Lund. Tiden har gått fort och för med sig många oförglömliga erfarenheter. Jag har växt mycket som person och ser efter denna tid fram emot nya utmaningar.

Jag vill också rikta ett stort tack till mina handledare Klas Ernard Borges, Thomas Holm och Thomas Kalbro för feedback, tankar och stöd under arbetets gång.

Tack!

Lund, den 17:e Maj 2016

Joakim Sköldén

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte och frågeställningar	3
1.3 Avgränsningar.....	3
1.4 Målgrupp.....	4
2 Metod	5
2.1 Problemformulering och metod	5
2.2 Validitet och reliabilitet	5
2.3 Juridisk metod.....	6
2.4 Litteraturstudier och intervjuer	9
2.5 Metodval och arbetsgång	10
2.6 Reflektion över metodval.....	11
3 Teoretisk bakgrund	13
3.1 Lagar och plansystem.....	13
3.2 Genomförandeavtal och upphandling	14
3.3 Exploateringsvinst.....	14
3.4 Kommunala riktlinjer för exploateringsavtal	16
4 Utredning av frågan	17
4.1 Begreppet nödvändiga åtgärder.....	17
4.1.1 Lagtext	17
4.1.2 Förarbetenas synsätt.....	17
4.1.3 Oklarheter och problem med lagstiftningen.....	19
4.2 Begreppet åtagande i rimligt förhållande till nytta.....	20
4.2.1 Lagtext	20
4.2.2 Förarbetenas synsätt.....	20
4.2.3 Oklarheter och problem med lagstiftningen.....	21
4.3 Närliggande rättsområden	22
4.3.1 De äldre exploatörsbestämmelserna.....	22
4.3.2 Gatukostnadsregler.....	25
4.3.3 Nyttan enligt AL/FBL.....	27

4.4 Lantmäterimyndigheternas råd enligt PBL 5 kap 15 §	27
4.5 Internationella modeller	29
4.5.1 Norge.....	29
4.5.2 Nederländerna	30
4.5.3 Finland	31
4.5.4 Jämförelse med Sverige	32
4.6 Aktörers synsätt på lagstiftningen	33
4.6.1 Byggherrar	33
4.6.2 SKL och Nacka kommun	38
4.6.3 Fristående	40
5 Analys.....	43
5.1 Begreppet nödvändiga åtgärder.....	43
5.2 Begreppet åtagande i rimligt förhållande till nytta.....	45
5.3 Lantmäterimyndigheternas råd.....	48
5.4 Analys kring frågorna som helhet	51
6 Slutsatser och fortsatta studier	55
6.1 Slutsatser	55
6.2 Fortsatta studier.....	56
7 Källförteckning	57
7.1 Litteratur	57
7.2 Riksdagstryck.....	58
7.3 Webbsidor	58
7.4 Personlig kommunikation	58
7.5 Rättsfall.....	59

Förkortningar

AL	Anläggningslag (1973:1149)
AvtL	Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område
BL	Byggnadslag (1947:385)
FBL	Fastighetsbildningslag (1970:988)
KL	Kommunallag (1991:900)
LOU	Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
ÄPBL	Plan- och bygglag (1987:10)
LM	Lantmäterimyndigheterna
Lst	Länsstyrelsen
SKL	Sveriges kommuner och Landsting

Definitioner

Exploateringsavtal: PBL 1 kap 4 § ”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”

BTA: Bruttoarea. Summan av alla våningsplans area begränsat av de omslutande byggnadsdelarnas utsida.

1 Inledning

I det inledande kapitlet presenteras bakgrund, syfte och frågeställning, avgränsningar samt vilka som är målgrupp för arbetet.

1.1 Bakgrund

Under mitten av 1980-talet bestämde sig regeringen för att omarbete den dåvarande bygglagstiftningen för att möta ett ökat behov av förbättrad långsiktig hushållning med mark och vatten samt för att ena en tidigare splittrad lagstiftning.

1 juli 1987 trädde den då nya Plan- och bygglagen (ÄPBL) i kraft, och ersatte Byggnadslagen, Byggnadsstadgan och Lagen om påföljder mot ingripanden mot olovligt byggande. Lagändringen innebar en mängd förändringar, varav en var att flera äldre sorters planinstrument togs bort och ersattes med översiktsplan och detaljplan.¹ I den då nya PBL reglerades de nya detaljplanerna i stor utsträckning och innefattade bland annat bestämmelser om hur pass detaljerad detaljplaneringen fick vara vid planläggning. Detta gjorde att man i den föregående PBL-utredningen 1979 ansåg att det inte fanns någon anledning att reglera de avtal som skrevs mellan kommun och exploatörer som skulle genomföra den planlagda bebyggelsen.²

Redan sedan införandet av ÄPBL och detaljplaner lades stor vikt vid att genomförandet skulle ses som en helhet och att alla viktiga aspekter skulle beaktas i tillräcklig utsträckning. För att lösa detta skulle man samråda inför antagandet av detaljplanerna.³ I 5 kap 20§ angavs vilka som kommunen skulle samråda med: Länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och berörda angränsande kommuner. Även andra sakägare så som permanentboende, hyresgäster och liknande skulle ges tillfälle att samråda. Fastighetsbildningsmyndigheten skulle främst bevaka fastighetsrättsliga frågor i genomförandebeskrivningen, som i och med införandet av nya PBL 2011 är en del av planbeskrivningen.⁴

Plan- och bygglagen har utvecklats under årens gång med många uppdateringar, förändringar och tillägg som svar på ändrade förhållanden och behov i samhället och i bygg- och fastighetsbranschen. 2011 gjordes en stor uppdatering av lagen, och den då nya PBL (2010:900) ersatte helt den äldre ÄPBL.⁵ Den senaste lagändringen trädde i

¹ Boverket. 2016.

² SOU 1979:66, s. 394

³ Prop. 1985/86:1, s. 201

⁴ Prop. 1985/86:1, s. 207

⁵ Boverket. 2016.

Ett enklare exploateringsavtal?

kraft 1 januari 2015 och syftar till att göra plan- och bygglovsprocessen enklare och effektivare.⁶

Lagändringen innebär ett flertal förändringar, men i detta arbete är det främst 2 nya paragrafer som är av intresse. Det fetmarkerade nedan är av extra intresse för detta arbete.

PBL 6 kap ”40 § Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Lag (2014:900).”

Att reglera innehållet i exploateringsavtal är något nytt i PBL. Paragrafen har tillkommit på grund av kritik mot en brist på förutsägbarhet och tydlig reglering av innehållet i exploateringsavtal, något som bidrar till onödiga tidsförluster och höga kostnader. Byggherrar har också känt sig utnyttjade av kommunerna som har ett överläge i förhandlingar. Företagen är beroende av kommunens framtida välvilja för att i fortsättningen kunna bygga i staden och går därför med på orimliga avtalsvillkor.⁷ Med den nya lagstiftningen hoppas man kunna skapa en bättre balans mellan parterna. Inga särskilda sanktioner finns heller kopplade till paragrafen. Ett kommunalt beslut att ingå ett exploateringsavtal kan överklagas förvaltningsrättsligt genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Tvistar man om detaljer i avtalet kan parterna stämma varandra i allmän domstol för att få en klausul prövat rent civilrättsligt.⁸

PBL 5 kap ”15 § Under samrådet ska lantmäterimyndigheten särskilt 1. verka för att ett förslag till detaljplan är förenligt med 4 kap. 7, 18 och 18 a §§ samt 33 § första stycket 3 och tredje stycket, och 2. ge råd om tillämpningen av 6 kap. 40–42 §§. Lag (2014:900).”

Efter lagändringen har Lantmäterimyndigheterna (LM) fått i uppgift att ”ge råd” kring hur man ska tillämpa PBL 6 kap 40 §. I betänkandet från Plangenomförandeutredningen föreslogs bland annat att LM skulle granska exploateringsavtal och ge rekommendationer då de ansågs vara bäst lämpade för att

⁶ Prop. 2013/14:126, s.1

⁷ SOU 2012:91, s. 198 ff

⁸ Prop. 2013/14:126, s.164

kunna opartiskt väga kommunens och exploatörens ekonomiska intressen.⁹ I propositionen där LMs roll i samrådet förtydligades höll man dock inte med om att lösningen var lämplig efter kritik från remissinstanserna, utan i det lagförslag som sedan godtogs av riksdagen begränsade man LMs roll till att just "ge råd".¹⁰

Frågan om hur kostnader för allmänna anläggningar ska fördelas mellan privata aktörer och stat/kommun är inte på något sätt unik för Sverige. Flera länder i vår närhet har under 2000-talet börjat reglera frågan i sin lagstiftning, och EU-bestämmelser och EG-rätt har gjort frågan än mer aktuell.¹¹ Det finns många sätt att lösa frågan och en kort internationell utblick görs senare i detta arbete för att sätta Sveriges lösning i ett internationellt perspektiv.

Lagen har nu funnits i ett år, men ännu har ingen praxis tillkommit kring dessa regler. En hel del oklarheter finns kring paragrafen, och om paragrafen är tillräckligt utförligt beskriven i propositionen för att kunna påverka återstår att se.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med rapporten är att undersöka PBL 6 kap 40 § genom att utreda vad som är "nödvändiga åtgärder" för genomförandet av en detaljplan samt hur man ska kunna bedöma om en kostnad står i "rimligt förhållande" till exploatörens "nytta" av en plan.

Arbetets har gjorts utifrån följande frågeställningar:

- Vilka åtgärder är *nödvändiga* för en detaljplans genomförande?
- Kan åtgärder utanför ett planområde vara *nödvändiga* för detaljplanens genomförande?
- Vad är en byggherres *nytta* utav en detaljplan?
- Vad förväntas LM *ge råd* kring vad gäller tillämpningen av PBL 6 kap 40 §?

1.3 Avgränsningar

Examensarbetet avgränsas genom att följande lämnas utanför:

- Viss närliggande lagstiftning som har inverkan på exploateringsavtalen så som LOU eller AvtL.
- LMs rent interna rutiner kring att "ge råd" i plansamrådet.

⁹ SOU 2012:91, s. 272 ff

¹⁰ Prop. 2013/14:126, s.163

¹¹ SOU 2012:91, s. 219

1.4 Målgrupp

Rapportens primära målgrupp är dem som arbetar med exploatering på kommuner, hos byggherrar och på LM som kommer i kontakt med exploateringsavtal.

Examensarbetet berör främst exploateringsjuridik och genomförandefrågor. Frågorna är dock relevanta i hela detaljplanprocessen, vilket gör att även övriga aktörer i processen och andra fackkunniga inom fastighetsjuridik utgör den sekundära målgruppen.

2 Metod

Kapitlet behandlar teori kring de metoder som används i arbetet.

2.1 Problemformulering och metod

Vid genomförande av ett examensarbete styr vald metodik det grundläggande arbetssättet man använder sig av. Metodiken sätter upp ramarna för hur man ska gå till väga i arbetet att svara på sina frågeställningar, men styr inte arbetet i detalj.¹² Valet av metod bygger till stor del på den problemformulering som ligger till grund för frågeställningarna för arbetet.¹³

Det finns främst två olika metodiska angreppssätt vid genomförandet av examensarbeten, kvantitativa och kvalitativa metoder. Kvantitativa metoder är mycket formaliserade och strukturerade och bygger på att man har ett visst avstånd till informationskällan och är selektiv i vad som undersöks.¹⁴ I kvantitativa metoder så är grundstommen att studera en stor mängd hårddata som kan uttryckas i siffror, med tydligt beskrivna kvaliteter hos det man undersöker.¹⁵ Kvalitativa metoder används främst i ett förstående syfte, utan insamling av exakta siffror och liknande. Det centrala är att samla in information från olika källor för att genom sammanställning av dessa får en djupare förståelse för problemet.¹⁶ Med en kvalitativ metod undersöker man ofta små material där statistiska beräkningar inte går att göra och problemen är mer komplexa än i kvantitativa. Man går på djupet med ett mindre antal undersökningsenheter och vill gärna studera sitt fenomen inifrån.¹⁷

2.2 Validitet och reliabilitet

Validitet i ett arbete innebär att man har mätt just det man avser att mäta. Validitet delas upp i inre och yttre validitet. Inre validitet innebär att en stark koppling ska finnas mellan teori och empiri, och handlar till exempel om att ställa rätt frågor till rätt människor. Yttre validitet handlar om hela arbetet sett som en enhet, om man utifrån arbetet kan generalisera fram en allmän teori.

¹² Höst mfl, 2006, s.29

¹³ Magne Holme mfl, 1997, s.41

¹⁴ Ibid s.14

¹⁵ Svenning, 1999, s.67 och Magne Holme mfl, 1997, s.78

¹⁶ Magne Holme mfl, 1997, s.14

¹⁷ Ibid s.78,92

Hur pass stark validitet man får i ett arbete beror på de val man som utredare till arbetet gör. Observationer, intervjuer, studerat material mm avgör helt hur väl man lyckas mäta det man avsett. Speciellt vid frågemetoder vid intervjuer och undersökningar måste man tänka på att göra rätt för att validiteten inte ska äventyras.¹⁸

Reliabilitet i ett arbete innebär att man kan lita på resultaten som presenteras. Reliabilitet kan definieras på flera olika sätt. Ett sätt är den så kallade samma instrument-modellen som innebär att andra ska kunna göra samma undersökningar av samma population och komma fram till samma resultat. Ett annat sätt att definiera det är genom input-output metoden som menar att samma begrepp och frågeställning ska ge samma resultat.¹⁹

På samma sätt som att det finns olika sätt att definiera begreppet så finns det olika sätt att kontrollera det. Främst handlar det om test-retest metoden och split-half metoden. Test-retest innebär till exempel att man ska fråga samma person samma frågor senare för att kontrollera att denne alltid svarar samma sak. Detta är inte helt problemfritt då personerna kan ha fått nya tankar efter att ha besvarat frågorna tidigare, och kan ge upphov till mätfel. Split-half innebär till exempel att man delar upp ett frågeformulär i två liknande delar för att kunna jämföra och undersöka reliabiliteten däremellan.²⁰ Hur validitet och reliabilitet säkras i arbetet nämns i kapitel 2.5.

2.3 Juridisk metod

Ett flertal olika rättskällor studeras för att besvara på frågeställningen i detta arbete. Rättskällor kan delas upp i två kategorier, auktoritativa rättskällor och supplerande rättskällor och rättstillämpningsfakta.²¹

Auktoritativa rättskällor innefattar främst lagar, prejudikat och förarbeten.²² Dessa rättskällor är generellt sätt relativt bindande för domstolar i deras rättstillämpning och skall som regel följas, och är viktiga för att göra rättstillämpningen i ett land förutsägbar. Andra rättskällor ska dock beaktas i en juridisk prövning, och behöver inte alltid vara avgörande. Auktoritativa rättskällor har även en inbördes rangordning och grundtanken är att rättskällan med högst dignitet får gälla. Lagtext bör ha den starkaste digniteten, följt av domar från Högsta domstolen. Förarbeten till den aktuella lagen man studerar har även generellt sätt, medan studier av andra förarbeten kan ge indikationer

¹⁸ Svenning, 1999, s.60

¹⁹ Ibid, s.63

²⁰ Svenning, 1999, s.63 f

²¹ Lehrberg, 2014, s.110

²² Ibid s. 110

om liknandevärderingar och övergripande principer. Om två lagar av samma dignitet motsäger varandra vinner den mest speciella och preciserade regeln enligt den juridiska regeln *lex specialis legi generali derogat*.²³

De supplerande rättskällorna och rättstillämpningsfakta innefattar främst doktrin och sedvänja.²⁴ Dessa rättskällor har ingen självständig auktoritet men används ibland av domstolarna för att precisera en rättsregel när andra rättskällor saknas. Exakt vad som räknas in under dessa rättskällor och inte är svårt att avgöra.²⁵

Vid tolkningen av lagar finns det flera olika sätt att göra detta på, främst språklig, systematisk och teleologisk lagtolkningsmetod.²⁶ Här förklaras endast teleologisk då det är den som används i arbetet. Att använda sig av en teleologisk metod innebär att man lägger stor tyngd vid lagens ändamål vid oklarheter. Lagens ordalydelse ges viss vikt men inte i lika stor utsträckning som vid en språklig tolkning. Tillämpningen av metoden kan exemplifieras genom att man ställer upp ett par klara fall och tittar tänker vad lagen vill uppnå för resultat i fallen. Ändamålet och det resultat man vill uppkomma genom lagregeln blir alltså det som får påverka hur lagen tillämpas. Metoden går även att använda i fall där inga lagar finns, då tittar man på andra lagar och auktoritativa rättskällor för liknande frågor för att dra en slutsats.²⁷

Analogier och motsatstolkningar är även användbara vid tolkning av oklara rättsregler. En motsatsvis tolkning av lagtext, en så kallad *e contrario* tolkning, innebär förenklat att man genom att se vad som är förbjudet i en lagtext kan dra slutsatsen att allt annat är tillåtet. Motsatstolkningar bör dock användas med stor försiktighet, och kan endast tillämpas på regler där ett rekvisit är till för att dra en tydlig gräns mellan tillåtet och icke tillåtet. Analogier är vanligt förekommande när en lagregel är oklar och innebär att man utgår från lagar inom liknande rättsområden för att dra slutsatser kring hur lagregeln ska tolkas.²⁸ Analogier görs med närliggande rättsområden i kapitel 4.3 och delvis i kapitel 5.

Tolkning av rättsfall kräver också att man går till väga på rätt sätt. Domar som är intressanta att studera för att utläsa prejudikat är främst de högsta instanserna medan lägre instanser inte har samma juridiska tyngd.²⁹ Man ska även komma ihåg att en domstol är bunden av parternas yrkanden enligt 17 kap 3 §

²³ Lehrberg, 2014, s.106 f

²⁴ Ibid, s.110

²⁵ Ibid, s.118 f

²⁶ Ibid, s.137 f

²⁷ Ibid, s.240 f

²⁸ Ibid, s.143 ff

²⁹ Ibid, s.172

Rättegångsbalken(1942:740), vilket innebär att ett prejudikat inte kan omfatta andra frågor än kring exakt det käranden yrkar. Domstolen prövar också endast sådant som blivit bevisat i målet.³⁰ Domstolens domsmotivering är det enskilt viktigaste vid tolkningen av ett prejudikat. De omständigheter som motiverat domen ska här räknas upp, men kvaliteten på domsluten varierar. Ofta finns en mängd skäl i domsluten och det kan vara svårt att bedöma vilken av dem som väger tyngst eller om utfallet blivit annorlunda utan dem.³¹ Ibland uttalar sig domstolarna även mer generellt och bredare kring ämnet och förklarar lite mer kring hur de dömt om yrkandena varit annorlunda, detta kallas *obiter dicta*. Sådana uttalanden är dock inte bindande prejudikat.³²

När man ska analysera ett rättsfall för få ut ett prejudikat så kan man göra detta genom tre steg. Först tittar man på det enskilda avgörandets innehåll. Vad skedde i fallet? Vad yrkandes, vilken bevisning lades fram och så vidare.³³ Sedan går man vidare och försöker generalisera avgörandet till en rättssats. Man plockar bort de enskilda omständigheterna i avgörandet för att få en generell regel.³⁴ Till sist får man försöka passa in den nya rättssatsen i en rättslig kontext för att få lärdomen att kunna förenas med andra befintliga regler och prejudikat rörande samma fråga.³⁵ Resultatet av rättsfallsanalys presenteras i kapitel 4.3 i detta arbete.

Förarbeten är viktiga för tolkningen av en oklar lag då de innehåller upplysningar viktiga för att förstå lagens syfte och funktion. Ibland finns det verkliga problemet man vill lösa med lagstiftningen beskrivet.³⁶ När en ny lag eller lagändring godtas av riksdagen så är det hela propositionen som används som grund, inte bara lagtexten. Detta ger propositionen en tyngd, men de kan ändå inte bedömas vara fullständigt bindande då de oftast är alldeles för omfattande för att alla riksdagsmän ska kunna sätta sig in i dem i detalj. Propositionerna används också delvis för att slippa göra lagar alltför långa och omfattande. Propositioner ska alltså i huvudsak följas, men domstolar kan frånga motiven i ett förarbete om de finner än bättre lösning.³⁷

Tolkningen av förarbeten är inte lika avancerad som tolkningen av lagar eller prejudikat. Man behöver inte lägga lika stor tyngd vid ordaval som i lagar och språket är generellt sätt mer vardagligt. Man får dock vara försiktig vid tolkningen. Om man i förarbeten nämner specifika fall så får man minnas att en lag ämnar att skapa generella

³⁰ Lehrberg, 2014, s.178

³¹ Ibid, s.187

³² Ibid, s.169

³³ Ibid, s.178 ff.

³⁴ Ibid, s.190 ff.

³⁵ Ibid, s.197 ff.

³⁶ Ibid, s.149

³⁷ Ibid, s.159 ff.

regler, att bedöma enskilda fall är främst upp till domstolar och myndigheter. Ett prejudikat från Högsta domstolen är generellt sätt mer genomtänkt än ett förarbete och väger därför tyngre. I förarbeten brukar man även ibland undvika att ta ställning till svåra frågeställningar och överlämna det till rättspraxis.³⁸ I detta arbete görs många tolkningar av förarbeten. Dessa återfinns främst i kapitel 4.

2.4 Litteraturstudier och intervjuer

Litteraturstudier är vitala för ett arbete med god metodik och ger en grundläggande helhetsuppfattning av den kunskap som finns i ämnet i nuläget. Genom att se vilken befintlig kunskap som finns så kan man bygga vidare utan att missa sådant som redan gjorts. När man sedan redovisar de källor man använt i litteraturstudien blir det enkelt för en läsare att kontrollera det som står.³⁹

Litteraturstudien i detta arbete omfattar lagtexten i sig, förarbeten samt artiklar och rapporter. Utöver detta används den doktrin som finns skriven kring exploatering och exploateringskostnader i allmänhet samt närliggande rättsområden. Ingen doktrin finns kring de PBL 6 kap 40 § och 5 kap 15 § när detta arbete påbörjas, men viss doktrin kring närliggande rättsområden studeras.

Intervjuer kan göras på många olika sätt, och kan på samma sätt delas upp i flera olika kategorier. Metodvalet här handlar främst om hur man ställer frågorna och antecknar svaren, om intervjun är direkt eller indirekt samt hur många man intervjuar samtidigt.⁴⁰ Litteraturstudierna i detta arbete återfinns främst i kapitel 1.1 och 4.3.

Sätten man kan ställa frågor på i en intervju kan vara många. Man kan ge fasta svarsalternativ, kräva ett ja eller nej, eller undvika att ha frågeformulär över huvud taget. Är både svar och frågor systematiskt ordnade så kallar man det för strukturerade intervjuer. Nackdelen med sådana intervjuer är att man måste ha klart för sig vilka frågor man ska ställa och hur då de inte går att fixa till i efterhand. Motsatsen blir då en informell intervju där man inte har alla frågor helt klara för sig och inte heller antecknar svaren på ett helt systematiskt sätt.⁴¹

Under informella intervjuer finns en större frihet att ha bredare frågor och mer utförliga svar. En informell intervju är en så kallad djupintervju som är en problembaserad

³⁸ Lehrberg, 2014, s.163

³⁹ Höst mfl, 2006, s.59 f

⁴⁰ Svenning, 1999, s.105 ff.

⁴¹ Ibid

intervju och utförs i ett analyserande syfte för att få svar på sina frågeställningar.⁴² Intervjun eftersträvas att likna ett spontant vanligt samtal där den som intervjuas ges möjlighet att förklara vad denne anser och prata omkring problemet i större drag. Tillit är viktigt, och den som intervjuar ska sträva efter att styra samtalet så lite som möjligt för att få opåverkade svar. Man ska inte ha färdiga frågeformulär men man bör ha stöd i form av en minneslista med några punkter att prata om etc, och man bör spela in samtalet.⁴³

Risken med att utföra informella djupintervjuer är att man litar allt för mycket på de svar man får utifrån de få intervjuer man gör. Det är då viktigt att tolka informationen kritiskt och jämföra den med annan information man hittar.⁴⁴ Intervjuerna som utförts i detta arbete finns i kapitel 4.8.

2.5 Metodval och arbetsgång

När frågeställningen för arbetet bestämts utförs en övergripande litteraturstudie för att se vilken kunskap som finns inom området. Efter att ha fått en överblick över vad som finns inom ämnet fortsätter arbetet med studier av förarbeten samt eventuella rättsfall inom de aktuella paragraferna samt närliggande rättsområden. Några kortare internationella utblickar i Västeuropa görs också för att jämföra Sveriges modell mot andra länders.

Intervjuerna utförs först efter att dessa moment är mer eller mindre färdiga för att ge en stabil grund med kunskap att stå på. Frågorna som tas fram kommer att baseras på den tidigare insamlade informationen. Beroende på de svar och tankar som uppkommer under intervjuerna kan ytterligare studier av till exempel andra rättsområden göras för att komplettera tidigare insamlad information.

Slutligen analyseras allt insamlat material för att kunna dra slutsatser och svara på frågeställningen. Reflektioner görs kring vad som återstår att undersökas görs och om de metoder som använts i arbetet var korrekta.

Ämnet för detta examensarbete är relativt ny lagstiftning där det ej ännu finns någon domstolspraxis inom området kring hur man ska tolka detaljerna i lagparagraferna. Underlag till att göra någon slags kvantitativ studie av domstolspraxis finns alltså inte. Arbetet använder sig därför främst av kvalitativa metoder. Djupintervjuer med kunniga inom området samt litteraturstudier är stommen i arbetet. Studier av rättsfall och en kortare internationell utblick görs också. För att besvara på frågeställningarna i arbetet och lyfta hur yrkesverksamma ser på lagstiftningen blir det viktigt att intervju personer

⁴² Svenning, 1999, s.120

⁴³ Magne Holme mfl, 1997, s.99 ff.

⁴⁴ Svenning, 1999, s.120 ff.

från byggherrar och den kommunala sidan. Större byggherrarna på marknaden torde ha mer åsikter i frågan, och från den kommunala sidan borde SKL vara lämpliga att prata med utöver kommuner. Någon mer fristående aktör söktes också för att ge ytterligare ett perspektiv. De som valdes utefter dessa kriterier och intervjuas i arbetet är:

- Anders Lagerlund, bolagsjurist på Skanska
- Anna Haag, projektutvecklare på JM
- Germund Persson, chefsjurist på SKL
- Irene Bellman, konsult inom fastighetsfrågor och projektutveckling
- Lars Borgman, projektutvecklare på JM
- Lars Lundgren, bolagsjurist på Peab
- Malén Wasting, projektutvecklare på JM
- Martin Bucht, affärsutvecklare på Skanska
- Nancy Mattson, chef för projektutveckling på JM
- Staffan Flykt, operativ chef på Varvsstaden AB
- Ulf Crichton, exploateringschef på Nacka kommun

Intervjuerna som utförs är informella med fokus på att ge rum för resonemang och tankar kring lagarna och problematiken i stort. De har utförts en och en, förutom två gruppintervjuer. En med Anna Haag, Malén Wasting och Lars Borgman, och en med Lars Lundgren och Staffan Flykt.

Validiteten i detta arbete har kontinuerligt under hela processen kontrollerats genom ta in synpunkter från främst handledare på Lunds Tekniska Högskola men också andra insatta i ämnet.

För att säkra reliabiliteten i detta arbete passar ingen av de båda grundläggande metoderna särskilt bra. Istället kommer svaren från intervjuerna jämföras med den information som hämtats från andra källor för att kunna dra egna slutsatser.

De juridiska metoderna som används är främst teleologiska vid lagtolkning och analogier från andra lagstiftningar görs för att kunna tolka oklarheterna i lagen.

2.6 Reflektion över metodval

De valda metoderna var lämpliga för att besvara frågeställningarna. De studerade rättsområdena blev relevanta och den internationella utblicken gav tankar kring hur man kan lösa samma problem på andra sätt. Speciellt intervjuerna gav vederhäftig information kring ämnet och bra stöd till analysen.

Tidsbegränsningen i arbetet medförde självklart restriktioner i hur mycket som kunde undersökas. En kvantitativ del kring hur de äldre exploatörsbestämmelserna

Ett enklare exploateringsavtal?

tillämpades i praktiken hade kunnat ge en bättre inblick i de reglerna, och således gett en något djupare analys. I valet av de som intervjuades hade representanter ifrån mindre byggherrar och kommuner gett en annan synvinkel på problemet som nu delvis saknas i arbetet. Intervjuerna i sig hade kunnat göras fler och mer formella för att försöka få tydligare svar och ställningstagande. Detta hade gett ett bredare underlag men hade fått konsekvensen att analysen inte blivit lika djup, och det är osäkert om lika många hade ställt upp på en intervju.

3 Teoretisk bakgrund

I detta kapitel förklaras förenklat den teori som påverkar exploateringsprocessen och är intressant för detta arbete.

3.1 Lagar och plansystem

Det finns en rad olika lagar som reglerar exploatering och bebyggelseplanering i Sverige. Idag är Plan- och Bygglagen central, men även lagar så som Väglagen, Ellagen, Anläggningslagen, Miljöbalken, Kulturmiljölagen m.fl. påverkar processen.⁴⁵

Plan- och Bygglagen förtydligar hur mark ska planeras i Sverige, och de planer som idag finns i lagstiftning är främst översiktsplaner och detaljplaner. En översiktsplan är en obligatorisk kommuntäckande plan där kommunens grundläggande intentioner för markanvändning och bebyggelseutveckling ska anges. Planen är inte bindande men ska vara vägledande för de planer, tillstånd och beslut som meddelas efter att planen trätt i kraft.⁴⁶ Detaljplaner är den mest detaljerade planformen som endast omfattar mindre områden i en kommun där markanvändning och bebyggelse regleras i detalj. Man specificerar olika markanvändningstyper så som kvartersmark, allmän plats, naturmark och så vidare. Om det behövs kan man även bestämma hur fastighetsindelningen ska se ut. När det gäller bebyggelsen kan man reglera hur stor andel av en tomt som får bebyggas, antal våningar, byggnadsarea, användningen av byggnader och mycket annat. Detaljplaner är bindande, både för kommun och markägare.⁴⁷

Upprättandet av alla sådana planer görs av kommuner som har ett planmonopol enligt PBL 1 kap 2 §. Framtagandet av detaljplaner är tydligt reglerat i lag, något som kallas för planprocessen. Processen innefattar krav på tydlighet i kartor, planbeskrivning och ett samråd med LM, Länsstyrelsen och kommuner som påverkas av förslaget. Även fastighetsägare, rättighetshavare med flera inom området måste ges tillfälle att samråda med kommunen. Samrådet finns med för att få så bra underlag till beslut som möjligt, och de olika parterna har olika områden de tittar närmre på och ger kommentarer kring. Kommunen är skyldig att bemöta parternas synpunkter, och Länsstyrelsen har möjlighet att överpröva planen om deras synpunkter inte får genomslag. När man sedan kommit fram till ett förslag till detaljplan så måste detta förslag presenteras för granskning av allmänheten under minst tre veckor där allmänheten ska kunna ge

⁴⁵ Kalbro och Lindgren, 2010, s.19

⁴⁶ Ibid s.27

⁴⁷ Julstad, 2011, s. 61 ff.

synpunkter på detaljplanen. Synpunkterna måste sedan bemötas på något sätt, men inte nödvändigtvis följas.

Beslutet att anta en detaljplan ligger i normalfallet hos kommunfullmäktige. Beslutet kan sedan överklagas till Länsstyrelsen av dem som kommit med synpunkter under granskningstiden.⁴⁸

3.2 Genomförandeavtal och upphandling

Genomförandet av detaljplaner säkras ofta genom olika avtal. Om en byggherre som äger mark vill att denna detaljplaneläggs för bebyggelse skrivs ett så kallat exploateringsavtal där man kommer överens om hur exploateringen ska genomföras. I de fall kommunen äger marken görs en markanvisning, och överlåtelsen sker senare i ett marköverlåtelseavtal eller liknande. Den processen behandlas dock inte i detta arbete. Olika kommuner kan dock ha olika sorters föravtal som upprättas innan detaljplaneprocessen påbörjas. Själva exploateringsavtalet skrivs oftast under precis innan detaljplanen antas. I avtalet regleras en mängd frågor så som marköverlåtelser, bebyggelsens utformning, besiktningsfrågor, tidsplaner, förfarandet vid tvister osv, men viktigast är ansvaret för utförandet av olika anläggningar och finansieringen av dessa. När kommunen inte äger marken som ska exploateras agerar de enbart som myndighet och då ska, enligt grundläggande rättsprinciper, avtalen endast innehålla sådant som har stöd i offentligrättslig lagstiftning. Som planmyndighet får man alltså inte pressa exploitörer till prestationer som går utöver befintlig lagstiftning. Andra rättsregler så som legalitetsprincipen och objektivitetsprincipen spelar också in i vad som får regleras i ett exploateringsavtal och innebär att allt ska ha lagstöd och vara opartiskt. Även likställighetsprincipen får betydelse: små som stora olika byggherrar ska behandlas lika. Avtalslagen gäller också för avtalen.⁴⁹ Man kan därför hävda att exploateringsavtalen lever i gränslandet mellan civil- och offentlig rätt.

För alla upphandlingar som görs av kommunala eller statliga organ så spelar Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) en mycket stor roll. Detta blir aktuellt vid upphandlingar kring exempelvis utbyggnaden av allmänna platser. Lagen syftar till att offentliga organ ska utnyttja och uppmuntra konkurrens på en öppen marknad.⁵⁰ Hur LOU förhåller sig till reglerna i PBL 6 kap 40 § är en aktuell fråga, men denna berörs inte i detta examensarbete.

3.3 Exploateringsvinst

Bebyggelse i en kommun ger i normalfallet upphov till en exploateringsvinst. Ett behov av exempelvis bostäder finns och byggherrarna och kommunerna ser gemensamt till att

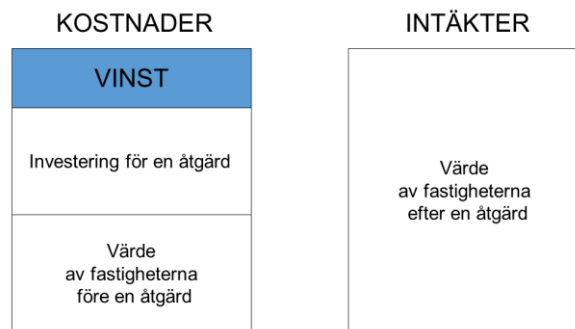
⁴⁸ Julstad, 2011, s.66 ff.

⁴⁹ Kalbro och Lindgren, 2010, s.134 ff.

⁵⁰ Ibid s.150

Ett enklare exploateringsavtal?

sådana produceras för att möta det behovet. Vinsten som uppstår fördelas på något sätt mellan fastighetsägarna och kommunen. Den rent monetära vinsten tillfaller exploatörerna, medan kommunen får de värden som skapas i staden. Det finns flera sätt att se på vad som skulle kunna vara en rättvis fördelning, och vad rättvisa är finns en mängd olika teorier kring. Figur 1 nedan åskådliggör vad en vinst av en exploatering är för en byggherre.



Figur 1 - Exploateringsvinst för en byggherre⁵¹

Rättvisa är ett begrepp som är intressant för en mängd olika vetenskaper så som filosofi, ekonomi, juridik, psykologi osv. Den kanske mest grundläggande rättvisepincipen som är allmänt vedertagen formulerades av Aristoteles och lyder: ”*Lika individer skall behandlas lika och olika individer ska behandlas olika.*” och innebär att rättvisa till viss utsträckning kan likställas med likabehandling. Principen ger dock ingen vägledning kring när individer ska anses som lika och inte, och måste således kompletteras med några slags kriterier för att skilja mellan relevanta och irrelevanta likheter mellan individer.⁵² Exempel på sådana teorier som bygger på denna grund är Rawls rättviseteori och Nozicks rättighetsteori.⁵³

Ett fördelningssystem av exploateringsvinst måste utöver att vara rättvist även vara ekonomiskt effektivt. Fördelningen får inte motverka en lämplig planutformning, ge upphov till för stora kostnader, skapa ökad risk för överklagande och fördelningen bör heller inte påverka fastighetsägarnas attityd till exploateringen och projektet negativt.⁵⁴

⁵¹ Kalbro, 1988b, s.5

⁵² Kalbro, 1988a, s.33

⁵³ Ibid s.42 ff.

⁵⁴ Ibid s.121 ff.

Det finns sedan en mängd olika sätt att utefter detta se på vad en rättvis fördelning av en vinst skulle kunna vara. Ett sätt som generellt är accepterat är att vinsten på något sätt måste fördelas efter den produktivitet en part haft i skapandet av vinsten. Produktiviteten kan dock mätas på olika sätt, t.ex areal på fastighet, risktagande eller fastigheternas värde före exploateringen.⁵⁵ Idag fördelas exploateringsvinsten i praktiken efter hur detaljplanen utformas och finansieras. De byggrätter och vilken markanvändning som blir tillåten på en byggherres mark i en detaljplan avgör helt hur stor del av den totala vinsten denne får. Oavsett hur ett system utformas så är det dock omöjligt att visa att det skulle vara det objektiva bästa systemet.⁵⁶

3.4 Kommunala riktlinjer för exploateringsavtal

I det lagpaket som antogs 1 januari 2015 så var en av nyheterna att kommunerna nu är skyldiga att anta riktlinjer för exploateringsavtal, en så kallad exploateringspolicy, om man avser att ingå sådana. I PBL 6 kap 39 § står det:

PBL 6 kap ”39 § Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal. Lag (2014:900).”

Lagen tillkom då man ansåg att det saknades tydliga regler kring förhandlingar om exploateringsavtal, och speciellt att det var svårt för byggherrar och fastighetsägare att förutse de åtaganden de skulle behöva ta på sig. Med ett krav på tydliga politiskt förankrade riktlinjer hos kommunerna ska exploatörerna få klarhet, i ett mycket tidigt skede, kring vilka kostnader man förväntas bära.⁵⁷ I propositionen skriver man att ”Enligt regeringens uppfattning ska av riktlinjerna framgå grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.”⁵⁸

Riktlinjerna är inte bindande. Man skriver dock i propositionen att ”Det ligger dock i sakens natur att kommunen kan förväntas följa de riktlinjer som har beslutats”.⁵⁹ Det finns inte heller några sanktioner mot kommuner som inte antar riktlinjer kring exploateringsavtal.

⁵⁵ Kalbro, 1988a, s.154

⁵⁶ Ibid s.173

⁵⁷ Prop. 2013/14:126 s.148ff.

⁵⁸ Ibid s. 150

⁵⁹ Ibid s.151

4 Utredning av frågan

I kapitlet redovisas den utredning som gjorts för att ge stöd åt arbetes analys för att kunna svara på frågeställningarna.

4.1 Begreppet nödvändiga åtgärder

Ett av de centrala begreppen som utreds i detta examensarbete är vad som är ”nödvändiga åtgärder” för genomförandet av en detaljplan enligt PBL 6 kap 40 §.

4.1.1 Lagtext

För att kunna tolka innebörden av en ny lag är det självfallet lagtexten i sig man ska börja med att undersöka.

PBL 6 kap ”40 § Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Lag (2014:900).”

Fokus under denna del av arbetet ligger på den mening som gjorts fetstilt.

En åtgärd ska alltså vara nödvändig för en detaljplans genomförande för att en exploatör ska kunna åläggas att vidta denna. Men vad som är en *nödvändig* åtgärd förtydligas inte i lagen. Man skriver dock att dessa åtgärder definitivt kan var gator, vägar, allmänna platser och anläggningar för vatten och avlopp om dessa är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. I nästföljande paragraf, PBL 6 kap 41 § förtydligas också att social infrastruktur, vård, utbildning eller omsorg, inte ingår i sådana åtgärder.

4.1.2 Förarbetenas synsätt

I betänkandet från Plangenomförandeutredningen skriver Exploateringsavtalsgruppen i syd⁶⁰ om för- och nackdelar med medfinansiering till kommunerna, och kommer fram

⁶⁰ Gruppen bestod av Börje Klingberg, fastighetsdirektör, Malmö Stad (ordförande); Tommy Andersson, civilingenjör, Halmstads kommun; Lars Björklund, projekt-chef/bitr. regionchef, JM AB Region Öresund; Björn Hedlund, bolagslantmätare, JM AB; Kjell-Åke Holmgren,

till att det under vissa omständigheter kan vara vettigt med medfinansiering från byggherrens sida. De anser dock att det måste finnas restriktioner.⁶¹ Vissa av dessa restriktioner återfinns idag i PBL 6 kap 41 §, de angående social infrastruktur. En annan restriktion de föreslår är kravet på nödvändighet. De skriver:

*”Vidare ska den aktuella anläggningen vara nödvändig för planområdets funktion. Anläggningen måste alltså utföras för att exploateringen ska kunna genomföras. Det kan exemplifieras med en bebyggelseexploatering som medför att kapaciteten för barnomsorgen måste utökas.”*⁶²

Man tydliggör också att dessa nödvändiga anläggningar inte ska kunna inkludera anläggningar som endast är *önskvärda från allmän synpunkt*, till exempel idrottsanläggningar, men poängterar samtidigt att det inte bör finnas några hinder mot att frivilligt komma överens om att inkludera sådana anläggningar. För att försäkra att det sker frivilligt utan någon slags tryck från kommunen föreslår de dock att olika avtalsvillkor ska kunna prövas objektivt av någon annan.⁶³ De åtgärder eller kostnader som byggherren ska bidra till måste också vara förutsägbara.⁶⁴

I propositionen tar lagstiftaren fasta på mycket av det som Plangenomförandeutredningen föreslår i sitt betänkande. Man börjar tidigt med att säga att de delar uppfattningen om att man bör reglera exploateringsavtalens innehåll, inklusive att göra det tydligt vad ett sådant avtal får och inte får innehålla. Man säger också att *”det materiella innehållet i exploateringsavtal bör bygga på vissa av de grundläggande principer om finansiering som i dag finns i PBL:s exploatörsbestämmelser.”*⁶⁵

Man förtydligar lite i propositionen. Nödvändiga åtgärder begränsas inte till enbart sådana åtgärder som behövs inom det aktuella detaljplaneområdet, utan man öppnar upp för medfinansiering från byggherrarna till exempelvis kommunikationer till och från ett område eller *”andra investeringar i teknisk infrastruktur som är nödvändiga*

projektledare Lomma Hamn, Lomma kommun. Susanne Persson, regionchef, Skanska Nya Hem, Region Öresund; Ingrid Persson, civilingenjör, Malmö Stad; Gert Sjöholm, projektchef, Skanska Öresund AB, Malmö; samt Thomas Kalbro, professor, Kungliga Tekniska Högskolan. Gruppen presenterade förslag till hur man ansåg att lagstiftning kring exploateringsavtal skulle se ut i SOU 2012:91

⁶¹ SOU 2012:91, s.216

⁶² Ibid

⁶³ SOU 2012:91, s.217

⁶⁴ SOU 2012:91, s.216

⁶⁵ Prop. 2013/14:126, s.156

för att genomföra en detaljplan”. Hur pass långt utanför planområdet det kan tänkas vara nödvändigt att bygga ny eller bättre kommunikationer nämner de inte.

Man nämner också att åstadkommandet av en säker och effektiv trafikreglering är tillräckligt för att möjliggöra medfinansiering. Att det redan finns vägar till ett nybyggnadsområde medför alltså inte att byggherren helt slipper medfinansiera infrastruktur, utan om det behövs för säkerhet så kan ombyggnation av befintliga anläggningar behöva finansieras helt eller delvis av byggherren. Åtgärderna behöver alltså endast vara ”direkt föranledda av detaljplanen”.⁶⁶

Vidare säger man att även andra åtgärder så som sanering av markföroreningar eller *vissa skydds- och säkerhetsåtgärder* kan vara ändamål för medfinansiering.

4.1.3 Oklarheter och problem med lagstiftningen

Oklarheten kring vad som är nödvändiga åtgärder kan ge upphov till problem. Det framgår av propositionen att lagstiftarens avsikt med lagändringarna är att snabba på och förenkla planprocessen. Just PBL 6 kap 40 § vill minska kommuners möjlighet att tvinga fram åtaganden från byggherrens sida och göra det mer förutsägbart för exploatören vilka kostnader denne förväntas stå för. Detta hoppas lagstiftaren alltså ska göra planprocessen smidigare och på så sätt göra det lättare att bygga.

Utifrån förarbeten får vi dock endast delvis vägledning kring vad dessa nödvändiga åtgärder kan vara. Vi ser vad som definitivt är tillåtet att medfinansiera, och i PBL 6 kap 41 § ser vi vad som är förbjudet. Men däremellan finns en gråzon där många åtgärder riskerar att hamna.

I sitt betänkande föreslår Plangenomförandeutredningen att sådana anläggningar som endast är ”*önskvärda från allmän synpunkt*” inte ska kunna tas med i ett exploateringsavtal, men denna tanke tas sedan inte med i propositionen. Man tar med att allmänna platser ska kunna medfinansieras, och allmän plats är sådant som det inte finns något lagstadgat krav på att det ska finnas inom ett detaljplaneområde utan snarare är just ”*önskvärt från allmän synpunkt*”. Att social infrastruktur begränsas är tydligt, oklarhet gäller kring andra anläggningar. Vad gäller för till exempel parkmark och grönområden och översvämningsskydd?

Att uttrycket är oklart kan leda till rättsliga tvister. LM ska som sagt kontrollera avtalen och ge råd, men frågan är om detta kommer vara nog för att stärka exploatörerna till den grad att de blir mer jämlika med kommunerna i förhandlingarna. Ska lagen få genomslag måste byggherrarna våga säga ifrån i större utsträckning än idag och våga riskera att tvista med kommunerna även om detta kan påverka deras framtida möjligheter till att få verka i den aktuella kommunen. Exploatörer som vill undvika att

⁶⁶ Prop. 2013/14:126, s.156

delfinansiera en anläggning kommer självklart hävda att denna inte är nödvändig för detaljplanens genomförande under förhandlingens gång. Tvingas exploitören trots detta vidare får denne sedan tvista civilrättsligt efter avtalet.

Vad som är nödvändigt för en detaljplans genomförande skiljer sig självklart också mellan planerna beroende på deras innehåll. Kommunernas ambitionsnivåer skiljer sig mellan olika detaljplaner. Ska en exploitör tåla att kostnaderna för en specifik detaljplan är betydligt högre än i andra på orten?

Frågan om en kostnad är nödvändig eller inte avgör om den kan medfinansieras. Hur pass mycket av den totala kostnaden som exploitören kan åläggas att finansiera är sedan en separat fråga.

4.2 Begreppet åtagande i rimligt förhållande till nytta

Det andra centrala begreppet i detta examensarbete är vad som är ett *"rimligt förhållande"* mellan en byggherres åtagande och dennes nytta av en detaljplan

4.2.1 Lagtext

För att kunna tolka innebörden av en ny lag är det självfallet lagtexten i sig man ska börja med att undersöka.

PBL 6 kap **"40 §** *Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Lag (2014:900).*"

Fokus under denna del av arbetet ligger på den mening som gjorts fetstilt.

De åtgärder som byggherren åtar sig ska alltså på något sätt vara rimligt med tanke på den nytta han får ut av att planen genomförs. Vad ett sådant *"rimligt förhållande"* mellan åtagande och nytta kan vara framgår alltså inte av lagen. Vad som är en nytta tydliggörs inte heller.

4.2.2 Förarbetenas synsätt

Frågan om vad nyttan av en detaljplan är för en exploitör eller vilket förhållande nyttan ska ha gentemot dennes åtaganden behandlas inte i Plangenomförandeutredningens betänkande. Man nämner endast kortfattat att de åtgärder och kostnader som

exploatören åtar sig bör ”vara skäligen med hänsyn till exploateringen art och omfattning samt den nytta byggherren har av exploateringen.”⁶⁷

I propositionen skriver man att reglerna om skälighet och nytta närmast blir komplementära till bestämmelser om vad avtalet får omfatta, och att ”Så länge byggherren eller fastighetsägaren uppnår någon ekonomisk nytta med avtalet så är lagens krav uppfyllda”. Mer om detta i kapitel 5.2. Man hänvisar dock ändå vidare till propositionen En enklare plan och bygglag (prop. 2009/10:170) och de så kallade *exploatörsbestämmelserna* i 6 kap 19 § ÄPBL för vägledning kring vad som menas med nytta och ett rimligt förhållande.⁶⁸ Exploatörsbestämmelserna byggde i sin tur på äldre regler i 70 och 113 §§ i byggnadslagen (1947:385).⁶⁹ Mer om detta under kapitel 4.3.1, De äldre exploatörsbestämmelserna.

Man kan inte dra några långtgående slutsatser kring vad som är nytta eller vad som är ett rimligt förhållande mellan nyttan och åtaganden bara av att läsa propositionen och Plangenomförandeutredningens betänkande. Men det är tydligt att tankarna kring dessa avvägningar bygger på de tidigare exploatörsbestämmelserna, något som jag skriver mer om senare i kapitel 5.1.

4.2.3 Oklarheter och problem med lagstiftningen

Att avgöra vad som är nyttan för en exploatör av en detaljplan kan vara svårt, och kan få stora konsekvenser beroende på hur det definieras. Lagen vill begränsa kommuners möjligheter att finansiera olika anläggningar genom att låta exploatören bära kostnaderna, men kan man inte tydligt definiera vad som menas med nytta så kan det vara väldigt svårt för en exploatör att förutse vilka kostnader som kan uppkomma.

Men formuleringen att nyttan ska stå i ”rimligt förhållande” till åtagandena är ännu mer problematiska. För att syftet med lagen ska kunna uppnås så måste man tydligt kunna se hur det är tänkt att man ska avgöra den här rimligheten. Beroende på hur man bedömer detta så kan det ge oönskade effekter så som att exploatörer inte vill göra för bra affärer då deras stora nytta av en plan medför att de måste bära större kostnader som i slutändan minskar deras intäkter.

I lagen finns inget som reglerar hur mycket av åtgärderna som exploatören kan åläggas att finansiera, och en nytto/rimlighetsbedömning blir då väldigt viktig. Har exploatören en låg nytta av en anläggning eller åtgärd kanske denne behöver finansiera 10%, men i takt med att nyttan blir högre kan exploatören behöva stå för upp till 100%.

⁶⁷ SOU 2012:91, s.217

⁶⁸ Prop. 2013/14:126, s.157

⁶⁹ Prop. 2009/10:160, s.250

Om man inom ett detaljplaneområde har flera byggherrar blir det ytterligare problem. Hur ska man bedöma nyttan för olika gator och anläggningar inom en detaljplan för de olika byggherrarna? En rimlig kostnadsfördelning måste bygga på den nytta de får. Ser man endast till byggrätterna så kan en byggherre ha majoriteten av allt sådant värde men innebär detta att denne ska stå för majoriteten av kostnaderna då utan att se till de enskilda anläggningarna i sig? Hur ska man bedöma nyttan för de olika av att bygga om en trafikplats utanför planområdet? Hur ska man göra med dessa frågor i praktiken? I ett stort område som byggs ut i flera etapper behövs anläggningar i olika skeden, är det rimligt att de tidiga byggherrarna ska betala mer för infrastruktur? Det torde vara väldigt kostsamt och tidsödande att bedöma varje byggherres nytta för sig och fördela kostnader på olika sätt för varje enskild anläggning.

4.3 Närliggande rättsområden

4.3.1 De äldre exploatörsbestämmelserna

De så kallade exploatörsbestämmelserna var bestämmelser som från början återfanns främst i Byggnadslagen (BL) 70 § och 113 §. Reglerna innebar en rätt för kommuner att inom stadsplan begära att regeringen (Konungen), inom stadsplan, eller länsstyrelsen, inom byggnadsplan, skulle förordna att en exploatör utan ersättning skulle upplåta eller avstå mark till allmän plats och allmän byggnad. Inom stadsplan kunde en exploatör, även åläggas att bekosta vägar och VA enligt 73§.⁷⁰ När ÄPBL kom ändrades återfanns i 6 kap 19-25 §§, en nyhet här var att enbart länsstyrelsen som skulle pröva lämpligheten av ett förordnande, samt att förordnandet att bekosta vägar och VA kunde gälla områden med enskilt huvudmannaskap.⁷¹ I nya PBL togs reglerna med återigen, men denna gång utan någon direkt skillnad i sak.⁷²

I Byggnadslagen var möjligheterna för kommunen att utan ersättning ta mark från exploatörer och markägare uppdelat beroende på om det är i samband med en stadsplan (70§) eller en byggnadsplan (113§). Bedömningarna man gjorde i respektive paragraf är väldigt snarlika, men 70§ är av störst intresse i detta arbete. Regeln innebar att länsstyrelsen efter kommunens ansökan kunde pröva ifall en markägare skulle avstå mark utan ersättning. Marken skulle *”för områdets ändamålsenliga användning fordras till gata eller annan allmän plats eller till allmän byggnad ... i den mån det med hänsyn till den nytta ägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter prövas skäligt.”*⁷³ I BL 73§ fanns en bestämmelse att regeringen i sitt

⁷⁰ 70, 113 §§ Byggnadslagen (1947:385)

⁷¹ 6 kap 19-25 §§ ÄPBL (1987:10)

⁷² 6 kap 3-12 §§ PBL (2010:900)

⁷³ 70 § Byggnadslagen(1947:385)

förordnande enligt 70§ kunde bestämma att fastighetsägaren skulle bekosta anläggandet av gator och avloppsledningar inom kommunen.

I propositionen till BL framgår det att den nytta man skriver om i lagen främst handlar om en ekonomisk nytta i form av byggrätter. Man skriver om formen på restfastigheter som blir kvar efter att man tagit mark, och om *"markägaren ej kan förväntas sälja ett flertal tomter"* så kan man ej tillämpa reglerna.⁷⁴

I förarbetet till lagstiftningen (BL) förtydligar man lite mer. Angående den nyttobedömning som göras säger man att *"Värdet av den mark, som skall avstås, måste jämföras med värdet av den mark ägaren får behålla för exploatering"*.⁷⁵ Någon ytterligare fördjupning kring hur man ser på nyttobegreppet görs ej. Med dessa regler kunde man ej heller ta mark i anspråk som låg utanför planområdet.

När ÄPBL infördes så förändrade man inte några större delar av innebörden i exploatörsbestämmelserna men justerade detaljer för att passa in i de nya reglerna med detaljplan etc. En nyhet var att det nu var Länsstyrelsen som skulle pröva om det var lämpligt med ett förordnande eller ej, och en annan var att det markvärde man skulle väga mot nyttan man fick av planen nu skulle inkludera värdet på byggnader, stängsel, växande skog mm utan att detta angavs i en egen paragraf.⁷⁶ Den gamla bestämmelsen om att markägaren kunde åläggas att betala gator och VA fördes över till 6 kap 22§, och var inte längre begränsad av stadsplansformen som nu togs bort.

I ÄPBL 6 kap 19§ definierades att *"Förordnande får meddelas endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta markens eller utrymmets ägare kan väntas få av planen och till övriga omständigheter"*. Ordalydelsen är snarlik den äldre i BL och innebar ingen direkt förändring i prövningen jämfört med denna.

I PBL strukturerade man om reglerna något. I 6 kap 3 och 4 §§ skrev man vilken mark som kunde bli aktuell för att överlåtas utan ersättning. Allmän platsmark kunde överföras till huvudman, mark kunde överföras om den behövdes för ändamålsenlig användning av området etc. 6 kap 5 § innehöll regleringen av själva prövningen och löd *"Länsstyrelsen får besluta att ägaren utan ersättning ska upplåta eller avstå från marken eller utrymmet endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt."* Ordalydelsen är återigen snarlik den i den äldre lagen. En smärre justering av ordalydelsen i paragrafen, inte i det stycke som citeras ovan, gjordes efter att lagen trätt i kraft. I samband med denna förtydligar man i propositionen att

⁷⁴ Prop. 1947:131, s.247 ff.

⁷⁵ SOU 1945:15, s.390

⁷⁶ Prop. 1985/86:1 s.216 ff.

”Någon ändring i sak har inte varit avsedd” jämfört med reglerna i ÄPBL 6 kap 19 §.⁷⁷

Exploatörsbestämmelserna hade aldrig någon omfattande praxis från domstolar, men RÅ 1994 ref. 54 är ett rättsfall där domstolen redogör kort för hur exploatörsbestämmelserna tillämpades. Rättsfallet handlar om ett större område med ett 60-tal fastigheter med blandad bebyggelse av permanent- och fritidshus där exploatörsbestämmelserna användes för att ta mark utan ersättning från vissa fastighetsägare men inte andra. I slutändan fick inte kommunen ta mark utan ersättning främst på grund av orättvisan i att exploateringsvinsten delas olika inom samma område, men detta berör inte frågan om nytta.

Domstolen hänvisar till att man i propositionen där exploatörsbestämmelserna kom till tydliggör att den ”nytta” samt skälighetsbedömningen som paragrafen innebär är tagen oförändrad ifrån de äldre bestämmelserna i 70 § samt 113§ i Byggnadslagen. I propositionen säger man dock också att de äldre reglerna har förlorat mycket av sin betydelse sedan man införde gatukostnadsregler.⁷⁸ På grund av detta menar domstolen att ingen aktuell praxis finns för när man får meddela förordnande enligt 6 kap 19 § ÄPBL, undantaget att nyttokravet är att anse som uppfyllt ifall exploatören genom planen kan tillgodogöra sig minst tre tomtplatser.

Rättsfallet klargör tydligt det som står i propositionen, att den nytta man talar om i paragrafen är en värdehöjning i förhållande till värdet på den mark man avstår genom planens genomförande. Lagen talar dock inte om tomtplatser som praxis gör, utan ”nytta”, vilket innebär att man kan titta på fler värdehöjande faktorer än endast byggrätter även om dessa bör vara grunden till den värdeökning/nytta exploatören kan tillgodoräkna sig.⁷⁹

Här är det alltså tydligt att det är just ekonomisk nytta som det hela handlar om, specifikt en värdering av marknadsvärde på marken man avstår jämfört med de tomtplatser/byggrätter man kan tillgodogöra sig efteråt. En exploatör som äger marken får genom en detaljplan byggrätter på samma sätt som i exploatörsbestämmelserna, men när det gäller att delfinansiera infrastruktur är det inte lika klart. Att bygga en tillfartsväg till ett nyexploaterat område torde ha ett stort värde då man inte kan tillgodogöra sig värdet i en byggrätt utan väg dit. Men hur man ska väga den ekonomiska nyttan av en ombyggnad av en trafikplats utanför området för att hantera den ökande trafiken till platsen är mycket oklart.

⁷⁷ Prop. 2010/11:63 s.47

⁷⁸ Prop. 1985/86:1, s.651-652

⁷⁹ Lantmäteriverket, 1988, s. 51

4.3.2 Gatukostnadsregler

Ett annat närliggande rättsområde som påverkar PBL 6 kap 40 § är reglerna kring möjligheten för kommuner att ta ut avgifter för gatukostnader när de är huvudman för allmän plats inom en detaljplan. Att studera dessa regler ger en inblick i hur man i liknande exploateringssituationer resonerar kring fördelning av kostnader för sådan infrastruktur som är nyttig för fastighetsägare och exploatörer inom ett område.

De nuvarande reglerna återfinns i PBL 6 kap 24-27 §§ och ger kommunerna rätten att fördela kostnaderna för att anlägga eller förbättra allmänna platser eller gator på främst två olika sätt. Det första är att fördela kostnaderna mellan fastighetsägarna i ett fördelningsområde. Vad som utgör fördelningsområdet ska beslutas om innan och ska innehålla ingående fastigheter, vilka kostnader som ska fördelas och en motivering till varför kostnaderna fördelas på detta sätt. Kostnaderna ska även fördelas på ett *"skäligt och rättvist sätt"*.

Det andra sättet är att fördela kostnaderna mellan ägarna till de fastigheter som gränsar till den aktuella gatan eller allmänna platsen. Då får fastighetsägarna betala halva kostnaden för den gata som löper längs fastigheten, och grannarna på andra sidan vägen betalar för den andra hälften. Är inte kostnaden densamma längs hela gatan kan kommunen besluta om att fördela kostnaden på något annat sätt så länge detta är *"skäligt och rättvist"*.

Avgifterna som får tas ut får alltså bekosta anläggning och standardförbättring samt vissa kompletterande åtgärder så som till exempel gång- och cykelvägar, belysning, skyltar, fartgupp, diken osv.⁸⁰ Hur gatorna och de allmänna platserna ska utföras regleras i PBL 6 kap 18 §, och anger att dessa ska utföras *"enligt ortens sed"*. Finns bestämning av en gatas utformning och standard i en detaljplan gäller den, man ser endast till *"ortens sed"* om det saknas en sådan bestämning i en detaljplan. Enligt PBL 6 kap 33 § kan dock en jämkning ske om kostnaden en fastighetsägare ska betala blir oskäligt hög av någon anledning.

Kostnaderna som kan fördelas på detta sätt kan bestämmas antingen genom att se till de faktiska kostnaderna, eller efter en schablon baserad på tidigare utföranden av liknande projekt enligt PBL 6 kap 27 §. Har man möjlighet att välja bör de faktiska kostnaderna användas i första hand.⁸¹

I propositionen förtydligas att man med hjälp av gatukostnadsreglerna inte får ta ut kostnader för större trafikleder eller så kallade primär- eller sekundärleder. Den kostnad

⁸⁰ SOU 2012:91, s.107

⁸¹ Prop. 1980/81:165, s.28

som man får ta ut avgift för är alltså endast gator som krävs för områdets egen funktion så som lokalgator och matarleder. Om en matarled är till nytta för andra områden utöver det aktuella där den byggs ska även en avvägning göras mellan hur mycket som fastighetsägarna ska behöva betalas, men propositionen innehåller inga närmre förtydliganden om hur en sådan avvägning ska göras.⁸² Att dessa begränsningar fortfarande gäller när PBL 6 kap 40 § finns kan dock ifrågasättas, mer om detta i kapitel 5.1.

Det finns två rättsfall som är intressanta för att avgöra vad som är skäligt och rättvist, RÅ 1988 ref 41 och RÅ 1991 ref 17. Notera att det i rättsfallen talas om *”skälig och rättvis grund”* vilket är den tidigare ordalydelsen som har exakt samma betydelse som dagens uttryck *”skäligt och rättvist sätt”*.⁸³

RÅ 1988 ref 41 handlar om en förtätning av ett område som går ifrån fyra befintliga fastigheter till 14 st, och hur man fördelar kostnaden för den nya vägen till området. Kommunfullmäktiges beslutade om att fördela kostnaderna lika mellan alla befintliga och nya byggrätter som hade utfart mot gatan, men detta godkändes inte av kammarrätten då de befintliga fastigheterna hade ingen eller marginell nytta av gatan. Man hänvisar främst till förarbetena och säger att *”Grunden för att belasta fastighetsägarna med avgifter för gatukostnader är att gatorna och övriga anläggningar är till särskild nytta för fastigheterna.”*

RÅ 1991 ref 17 är ett mycket snarlikt fall. En förtätning av ett område gör att det från 45 fastigheter blir totalt 148 st i området, och kostnaderna för den nya vägen beslutas att fördelas lika mellan alla befintliga och nya byggrätter inom området. Man hänvisar återigen till förarbetena och säger att även om stora områden medför att individuella bedömningar inte kan göras för varje fastighet så måste man göra skillnad mellan befintlig sammanhållen bebyggelse, som redan haft säker tillgång till väg, och de nya fastigheterna. Då det rörde sig om en ny stadsplan så fanns ändå viss nytta för de befintliga fastigheterna, men nyttan var ändå mindre än för de nya fastigheterna vilket skulle speglas i kostnaden de fick betala.

Gatukostnadsreglerna bygger från början på de äldre regler som fanns i Byggnadslagen (1947:385) 56-69 §§ där 56-66 §§ handlade om ersättning för gatumark och 67-69 §§ handlade om bidrag till gatubyggnadskostnad. Reglerna förändrades dock väsentligt 1982 (prop. 1980/81:165) efter två stycken offentliga utredningar (SOU 1977:65 och SOU 1977:12), och därför undersöks inte dessa regler i detta arbete.⁸⁴

⁸² Ibid. s.26

⁸³ Prop. 2009/10:170, s.455

⁸⁴ SOU 1996:168, s. 132

4.3.3 Nyttan enligt AL/FBL

I Anläggningslagen (1973:1149) återfinns ett nyttobegrepp i 7, 11 och 15 §§. I 15 § behandlas hur kostnaderna för utförande av en anläggning ska fördelas, och regeln är att kostnaderna ska fördelas enligt de andelstal som fördelas efter vad som är ”*skäligt med hänsyn främst till den nytta fastigheten har av anläggningen*”. Nyttan här har samma betydelse som den har i FBL, vilket innebär att nyttan ska ses som den värdehöjning som fastigheten får genom anläggningen minus enskilda fullföljdskostnader, anpassningsförluster och framtida kostnader för drift och underhåll. I propositionen påpekar man även att man ofta bör kunna uppskatta nyttan enkelt utan något särskilt formellt beräkningsarbete.⁸⁵

I Fastighetsbildningslagen (1970:988) återfinns ordet nytta flera gånger, men i detta fall är det främst nyttobegreppet i FBL 5 kap 13 § som är av intresse. Paragrafen handlar om hur man ska fördela förrättningskostnaderna och andra kostnader så som värdering efter respektive fastighets nytta av en fastighetsreglering. Nyttan här har som tidigare nämnt samma innebörd som i AL fast med hänsyn till likviden i detta fall. Det vill säga en fastighets värdeförändring där avdrag görs för enskilda fullföljdskostnader, anpassningsförluster och slutligen minskas med den likvid som ska betalas och ökas med ersättningen som ska fås.^{86, 87} I propositionen till lagen så förtydligar man också här att nyttan i vissa fall kan uppskattas på enklare sätt utan några särskilt formella uträkningar, men man går inte lika långt som i förarbetena till AL utan vill att en uträkning bör vara grunden.⁸⁸

Innebörden av nyttoytrycket här är så pass tydligt att ingen omfattande praxis har behövts för att förtydliga uttrycket ytterligare. Nyttan kan dock i vissa fall vara svår att fastställa i praktiken ändå, och ofta tilldelas fastigheter samma andelstal i gemensamhetsanläggningar oavsett nytta.⁸⁹

4.4 Lantmäterimyndigheternas råd enligt PBL 5 kap 15 §

LMs roll i detaljplanesamrådet regleras i PBL 5 kap 15 § som uppdaterades i det nya lagpaketet. I Plangenomförandeutredningens betänkande föreslås en mer långtgående roll för LM i detaljplanesamrådet, men i propositionen begränsar man detta till att de

⁸⁵ Prop. 1973:160, s. 215

⁸⁶ Lantmäteriet. 2015. s. 503 ff.

⁸⁷ Prop. 1969:128 del B, s.424

⁸⁸ Prop. 1969:128 del B, s.424 ff.

⁸⁹ Ekbäck, 2011, s.60

nu även ska ”ge råd om tillämpningen av sådana bestämmelser i PBL som behandlar frågan om exploateringsavtal.”⁹⁰ Tidigare har LM endast under detaljplanesamrådet haft i uppdrag att endast granska fastighetsrättsliga frågor. Man förtydligar också att Plangenomförandeutredningen hade föreslagit en mer långtgående roll för LM i detaljplanesamrådet, nämligen att de skulle *särskilt verka* för att exploateringsavtalen skulle vara förenliga med de närmre bestämmelserna kring avtalens materiella innehåll. Detta valde man dock att inte gå vidare med efter kritik från remissinstanserna.⁹¹

I propositionen står det egentligen inget om vad *ge råd* innebär i praktiken. Man skriver aldrig vad de innebär, utan påpekar bara på ett flertal ställen att LM nu ska ge råd om de kommunala exploateringsavtalens utformning och innehåll. I konsekvensanalysen man att ”*Myndigheten tilldelas nu en sådan roll genom att den ska avge ett yttrande som i huvudsak berör de frågor som myndigheten har till uppgift att fullgöra under den tid som samrådet pågår.*”⁹² Man skriver också att förändringarna för LM medför ett ”*visst mått av ökade insatser under planprocessen*” En konsekvens av detta blir enligt propositionen att detaljplaner kommer att kunna genomföras på ett enklare och snabbare sätt vilket innebär att den ökade insatsen under detaljplanesamrådet kommer att vägas upp av minskad insats senare. Det bedöms alltså inte bli dyrare eller mer ansträngande för LM så inga ytterligare resurser behövs där.⁹³

I Plan- och Bygglagen är det endast en annan aktör som ska *ge råd* under detaljplanesamrådet, nämligen Länsstyrelsen i samband med samråd kring både översiktsplaner och detaljplaner. I detaljplanesamråd ska Länsstyrelsen enligt PBL 5 kap 14 § ”*ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.*” Denna uppgift att i detaljplanesamrådet ger råd fanns även i ÄPBL 5 kap 22 §, och har alltså gjorts av Länsstyrelsen under lång tid.

För att se till att Länsstyrelsens råd följs så har de möjligheten att med hjälp av PBL 11 kap 10 § överpröva kommunala beslut om paragrafens villkor uppfylls. Ifall de bedömer att de statliga intressena som återfinns i PBL 11 kap 10 § inte beaktats så hotar man med överprövning, vilket ger sådana råd en stor tyngd i detaljplanesamrådet. Andra råd ”*i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag*” som inte är kopplade till PBL 11 kap 10 § kan inte överprövas på samma sätt, men följs inte dessa råd så riskerar detaljplanen överklagas av någon enskild enligt samma grund.⁹⁴

LM saknar möjlighet att överpröva och har inga medel för att se till att deras råd följs i praktiken.

⁹⁰ Prop. 2013/14:126, s.163

⁹¹ Ibid.

⁹² Prop. 2013/14:126, s.241

⁹³ Ibid s.241 f.

⁹⁴ Email Ulla Jarnås, (2016-02-08)

4.5 Internationella modeller

Länderna som studeras närmre i kapitlet är utvalda ifrån de som togs upp i SOU (2012:91) Ett effektivare plangenomförande.

4.5.1 Norge

Den norska motsvarigheten till exploateringsavtal är så kallade *utbyggingsavtaler*. Dessa avtal används alltså för att reglera genomförandet av deras motsvarighet till detaljplaner, *reguleringsplan* och *bebyggelsesplan*. Innehållet i utbyggingsavtalerna regleras i 64 b § i den norska lagen plan- och bygningsloven. I paragrafen tydliggörs att de åtgärder/anläggningar som kan finansieras helt eller delvis av en byggherre ska vara "*nødvendige for gjennomføringen av planvedtak*". Åtgärderna ska även "*stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen*".⁹⁵

Dessa åtgärder inkluderar tekniskt infrastruktur, grönområden och andra nödvändiga åtgärder som kan vara externa trafikanläggningar och va-system eller särskilda miljö- och kvalitetsåtgärder för t.ex torg och parker. Lagen förbjuder även delfinansiering av social infrastruktur.⁹⁶

Åtgärder/anläggningar som enligt praxis inte anses vara *nødvendige* är avgifter för *områdeplan* (KRD sak 11/1122-2), finansiering av redan byggd väg (KMD 10/647-2), sådant som medför betalningsförpliktelser för efterföljande ägare (KRD 06/1866-4) eller sådant som är att anse som generell upprustning i kommunen (KMD 12/539-2).⁹⁷ Utöver detta råder det liknande osäkerhet som i Sverige kring vad nödvändiga åtgärder är och vad som är ett rimligt förhållande till detaljplanens art och omfång. Vanligtvis tolkas nödvändighet som "*nødvendig/tilstrekkelig for å få realisert den godkjente planen som utbyggingsavtalen gjelder for*".⁹⁸

Som i Sverige ska åtgärderna vara direkt föranledda av detaljplanen, det vill säga att planen direkt utlöser ett behov av åtgärden eller anläggningen. Att något är nödvändigt för genomförande av detaljplan innebär att det dels är ett villkor för att projektet kan genomföras och dels att det uppfyller ett behov eller minskar en olägenhet.⁹⁹

⁹⁵ Kalbro, 2009, s.37

⁹⁶ Ibid s.38

⁹⁷ Rasmussen, 2014, s.14

⁹⁸ Email, August Edvard Røsnes (2016-04-20)

⁹⁹ Børrud & Røsnes, 2016, s.204 ff.

Kravet på ett rimligt förhållande bygger på en princip om att projektet inte bör behöva finansiera mer än den andel av en anläggnings kapacitet man använder.¹⁰⁰

I Norge kan man i dessa utbyggningsavtaler ta ut kostnader i förskott ifrån byggherrarna, inklusive kostnader för exempelvis skolor. Då man inte får kräva delfinansiering av skolor ifrån byggherren så blir kommunerna skyldiga att betala tillbaka enligt en avbetalningsplan. Detta för att underlätta exploateringar där kommunen själva inte direkt kan finansiera skolorna själva.¹⁰¹

De krav som kommunen ställer på markägare eller exploatörer ska i normalfallet vara kända i förväg. Förutsättningarna som berör genomförandet ska vara behandlade av kommunpolitikerna. Dessa ska ha fattat ett beslut i frågan som sedan kan bli laglighetsprövat i domstol.¹⁰²

4.5.2 Nederländerna

Lagen som reglerar markexploatering i Nederländerna heter *Grondexploitatiewet*. Lagen kom till 2008, och i en särskild lag om dess införande finns en lista på vad för slags åtgärder och anläggningar som får delfinansieras/tas ut avgift för. Listan inkluderar plan- och utredningskostnader, marksanering, grön- och vattenområden, offentlig teknisk infrastruktur samt andra åtgärder som är nödvändiga för att bebygga marken.

Anläggningar utanför området kan också delfinansieras om de är till nytta för området, exempelvis trafikanelläggningar eller ett grönområde på annan plats för att kompensera grönytor som försvunnit inom området. Det är inte heller möjligt att ta ut avgifter för social infrastruktur, dvs samma regel som i Sverige.¹⁰³

Ytterligare begränsningar i den nederländska lagstiftningen är att det endast är kostnader som skapar värden eller nytta som får delfinansieras. De avgifter som tas ut måste ha verklig koppling och orsakssamband till exploateringen. Redan utförda anläggningar får alltså inte tas ut avgifter för från exploitören. Avgifterna som tas ut måste även baseras på proportionalitet. Om någon annan än exploitören får nytta av anläggningen så ska detta återspeglas i kostnadsfördelningen. De avgifter som tas ut får inte heller göra att exploitören går med förlust.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Børrud & Røsnes, 2016, s.204 ff.

¹⁰² Madell och Lundberg, 2008, s.9

¹⁰³ Kalbro, 2009, s.32

Avgifterna tas ut baserat på framtida uppskattade kostnader. Blir de verkliga kostnaderna mer än fem procent lägre än de uppskattade kostnaderna får kommunen återbetala allt som överstiger dessa fem procent. Blir kostnaderna högre än de uppskattade kostnaderna så får kommunen ingen ytterligare kompensation, de står alltså för risken kring uppskattningen.¹⁰⁴

4.5.3 Finland

Plansystemet i Finland liknar det svenska till stor del. De använder sig av detaljplaner och 2003 infördes nya regler för deras exploateringsavtal som där heter *markanvändningsavtal*. De nya reglerna återfinns främst i lagens 12 a kap 91 a-p §. Det framgår tydligt att markägare inom detaljplaneområdet är skyldiga att ta del av de kostnader kommunen har för samhällsbyggande, och att kommunen i första hand ska sträva efter att avtala om detta.¹⁰⁵

Kommer inte kommun och markägare överens om ett avtal så får markägaren ändå betala en del av kostnaderna genom reglerna om det som kallas för *utvecklingskostnadsersättning*.¹⁰⁶ Kommunen kan ta ut kostnader för samhällsbyggnadsåtgärder i en detaljplan, och dessa kostnader ska fördelas mellan ägarna till de ingående fastigheterna. Man ska dock göra avdrag från dessa kostnader med värdet för eventuella gatuområden som överläts utan ersättning och ersättning för gatuområden som tas från fastighetsägaren.¹⁰⁷ Hur stora kostnader man tar ut från fastighetsägare och hur man fördelar dessa ska baseras på värdestegringen som uppstår på en fastighet genom till exempel ny eller utökad byggrätt eller nya användningsmöjligheter man får genom detaljplanen.¹⁰⁸

De kostnader man kan ta ut utvecklingskostnadsersättningar för är begränsade medan man i den frivilliga situationen kan ingå avtal om vad som helst.¹⁰⁹ I 91 d, Markanvändnings- och bygglagen räknar man upp de kostnader som kommunen kan ta ut utvecklingskostnadsersättning för. *”anskaffnings-, planerings- och byggnadskostnader för gator, parker och andra allmänna områden som i avsevärd grad betjänar planområdet, oberoende om de är belägna på eller utanför planområdet, samt markförvärvskostnader för uppförande av allmänna byggnader som i avsevärd grad betjänar planområdet, till den del de betjänar planområdet. Dessutom kan*

¹⁰⁴ Ibid, s.33

¹⁰⁵ Kalbro, 2009, s.27

¹⁰⁶ 91 c §, markanvändnings- och bygglagen

¹⁰⁷ 104,105 §§, markanvändnings- och bygglagen

¹⁰⁸ Kalbro förklarar att värdestegringen ska beräknas enligt grunder i inlösningslagen (603/1977).

¹⁰⁹ Kalbro, 2009, s.29

beaktas kommunens kostnader för att iståndsätta marken och utföra nödvändig bullerbekämpning på planområdet samt kommunens planläggningskostnader... Kostnaderna skall vara skäliga med tanke på områdets karaktär och förhållanden.”

Man förtydligar också att man kan ta ut kostnader för åtgärder som redan utförts och uppskattade framtida kostnader.¹¹⁰ Några ytterligare begränsningar är att man inte kan lägga utvecklingskostnadsersättning av en fastighetsägare vars fastighet endast får en byggrätt för bostadsbyggande om byggrätten, eller den utökade byggrätten, är under 500 kvadratmeter våningsyta.¹¹¹ Byggherren kan inte heller behöva betala mer än 60 procent av värdestegringen som detaljplanen innebär, om inte kommunfullmäktige beslutat om en lägre gräns för det aktuella området eller generellt i kommunen.¹¹²

4.5.4 Jämförelse med Sverige

Det framgår tydligt av Plangenomförandeutredningens betänkande och delvis av propositionen till PBL 6 kap 40 § att lagstiftningen till stor del är inspirerad av Norges och Nederländernas lagstiftning. Att en åtgärd eller anläggning ska vara nödvändig för genomförandet av detaljplanen verkar översatt rakt av ifrån den Norska lagstiftningen. Kring den lagstiftningen finns viss praxis från domstolar, något som idag saknas i Sverige. Att kommunerna i Norge kan ta förskotts betalning av byggherrarna för skolor mm och sedan betala tillbaka är en intressant modell för att få fram tillräckligt med pengar för att genomföra exploateringar från kommunens sida. För att detta skulle vara möjligt i Sverige krävs vissa lagändringar och en översyn över hur kommunerna jobbar med finansiering.

Nederländerna har en mer strukturerad lagstiftning med en tydlig lista på vad som får delfinansieras och inte, något som torde skapa mer transparens för byggherrarna kring vad de förväntas delfinansiera. Att man här tar ut kostnader i förskott baserat på en uppskattad kostnad för de anläggningar som ska delfinansieras är väldigt annorlunda från Sverige. Att få en fast siffra som byggherre att förhålla sig till i ett tidigt skede bidrar också till transparens och möjligheten för byggherrarna att lättare kunna avväga vilka exploateringar man ska gå in i. Kommunerna tar risken kring noggrannheten för de kostnader som ska delfinansieras.

I Finland ska byggherrar vara med och delfinansiera social infrastruktur, något som inte görs i Sverige, Norge eller Nederländerna. Att man uttalat kan ta ut kostnader för redan utförda anläggningar är också anmärkningsvärt.

¹¹⁰ 91 d och e §§, markanvändnings- och bygglagen

¹¹¹ Kalbro, 2009, s.29

¹¹² 91 f §§, markanvändnings- och bygglagen

4.6 Aktörers synsätt på lagstiftningen

4.6.1 Byggherrar

För att få inblick i hur byggherrarna ser på den nya lagstiftningen har åtta intervjuer genomförts. Personer verksamma på byggföretagen Peab, Skanska och JM har intervjuats. De som intervjuats är Lars Lundgren (Peab) bolagsjurist, Staffan Flykt (Varvsstaden AB, dotterbolag till Peab) operativ chef, Anders Lagerlund (Skanska) bolagsjurist, samt Martin Bucht (Skanska) affärsutvecklare. En gruppintervju har utförts med Anna Haag, Malén Wasting och Lars Borgman (Förvärv på JM) projektutvecklare som även arbetar som ackvisitörer, och en intervju med Nancy Mattsson (Förvärv på JM) chef för projektutveckling. De intervjuade har uppgivit att företagen inte har något officiellt ställningstagande i dessa frågor, resultatet av intervjuerna är således mer personliga åsikter från de som jobbar med dessa frågor i praktiken.

Det som följer nedan är en sammanställning av intervjuerna, informanternas analys och kommentarer.

Det lagpaket som trädde ikraft den 1 januari 2015 innebar ett flertal större nyheter för byggherrar och exploatörer, men just reglerna i PBL 6 kap 40 § kring vad exploateringsavtal får innehålla uppfattas inte vara någon av de större nyheterna ifrån lagpaketet. Företagen har internt granskat paragrafen, men lagen har bedömts vara för oklar för att få någon reell betydelse. Man har inte heller kommit i kontakt med paragrafen särskilt mycket i praktiken då många projekt påbörjats innan lagen trätt i kraft. En byggherre uppgav att den stärkt deras position något, men i övrigt finns ingen tro på att lagstiftningen som den ser ut nu kommer att göra någon större skillnad. Ingen av de intervjuade har sedan lagen trätt i kraft arbetat på något annorlunda sätt. I PBL 6 kap 41 § är det väldigt tydligt att social infrastruktur inte längre får delfinansieras, och en av de intervjuade säger att det krävs en sådan ”svart på vitt”- tydlighet för att det ska bli någon skillnad i praktiken. Men trots 6 kap 41 § så kan man i praktiken ändå i vissa fall tvingas till att delfinansiera social infrastruktur. Det är så verkligheten ser ut i och med det kommunala planmonopolet.

Att man valt att lagstifta om innehållet i exploateringsavtal över lag ses som något mestadels positivt. Anledningen till att man gjort på just detta sätt finns olika teorier om. Men problematiken med att man som byggherre ibland känt sig överkörd av kommunerna råder det inget tvivel om. En av de som intervjuades uttryckte sig på följande sätt. *”Jag tror att man från lagstiftarens sida är uppenbart missnöjd med hur kommunen har hanterat sitt planmonopol och hur man har använt det för att få byggherrar och exploatörer att ta kostnader som de egentligen inte borde ta utan som borde hanteras av skattekollektivet. Men man har som byggherre känt att man var tvungen att göra det eftersom exploateringsavtalet hängde på det och detaljplanen hängde på det. Men nu vill inte lagstiftaren ha det så längre.”* En annan av de

intervjuade ansåg att det faktum att lagrummet krävdes, trots att det inte finns så mycket nyheter i det, var ett dåligt betyg för myndigheterna *"Det är lite häpnadsväckande att vi behöver det här lagrummet. För det som det säger är ju att myndigheterna ska följa lag, och det är ju en ganska hård kritik isåfall mot myndigheter."*

Uppfattningen att paragrafen är för oklar för att kunna tillämpas i någon större utsträckning delas av alla. Ska man kunna använda lagen så måste det utvecklas praxis ifrån domstolarna. Men ingen av de intervjuade har någon tro på att sådan praxis någonsin kommer att skapas kring paragrafen då ingen byggherre kommer att överklaga ett exploateringsavtal för att få fram praxis. Då den här lagstiftningen handlar om exploateringsavtal, det vill säga där byggherren redan äger marken. Att då överklaga och riskera att inte få någon detaljplan alls i slutändan eller dra ut på processen blir fruktansvärt osäkert för byggherren. Risken att inte få bygga något alls på sin mark gör byggherrarna ovilliga att överklaga. Även om man skulle kunna vinna i det enskilda fallet så vill man absolut inte göra sig ovän med kommunerna då man i fortsättningen riskerar få sämre möjligheter att verka i kommunen.

Den av Plangenomförandeutredningen föreslagna lösningen på problemet med att skapa praxis, att skapa en nämnd bestående av representanter från byggherrar och kommuner som man kunde komma med tvistiga frågor, rådde det lite skilda meningar om. Några ansåg att det var en underlig lösning som aldrig skulle fungera i praktiken då ingen skulle våga ta några frågor dit. Andra ansåg dock att en nämnd skulle kunna ge väldigt mycket för exploateringsbranschen om man klarade av att få byggherrar och kommuner att våga vända sig dit.

Angående den första delen i paragrafen, begränsningen att endast de för detaljplanens genomförande nödvändiga åtgärder och anläggningar får delfinansieras, anser byggherrarna endast delvis är intressant. Man tycker att de flesta anläggningar egentligen är *"nödvändiga"*, men man ifrågasätter ibland vald storlek och lokalisering av olika anläggningar. Problemet kan dock uppstå, speciellt i områden där marken delvis är ägd av byggherrar och delvis av kommunen. Man ställer sig frågan om det verkligen är nödvändigt att parken eller vägen ska behöva ligga just på den till en början privatägda marken. Man ser dock att det kommunala planmonopolet är starkt i dessa frågor, och paragrafen inte kan ge något stöd i att börja bestrida dessa utformningsfrågor.

Det man anser att första delen av paragrafen kan användas till är främst att stoppa de grövsta övertrampen, och man uppger att det ytterst sällan i praktiken skulle behöva bli aktuellt att tvingas vägra att delfinansiera en anläggning helt. Det man tidigare ofta vänt sig mot var kopplat till social infrastruktur, något man i lagstiftningen nu satt stopp för genom PBL 6 kap 41 §.

Ett enklare exploateringsavtal?

De intervjuade uppger att man håller med om att parker, skyddsanläggningar, trafikplanläggningar så som rondeller och matarleder är saker som är nödvändiga för en detaljplans genomförande, och man är villig att delfinansiera dessa. En av de intervjuade lyfte frågan om ekologisk kompensering var en nödvändig åtgärd. Man tycker att kommunerna går för långt i kraven på anläggningar och/eller byggherrens andel av kostnaden av olika anläggningar.

Byggherrarna anser att det är mer intressant med avvägningen om förhållandet mellan en byggherres nytta och den kostnaden denne ska stå för. Det byggherrarna ser som det största problemet i dessa frågor är fördelningen av kostnader för allmänna anläggningar. Definitionen av vad nytta är för en byggherre anser man inte vara särskilt intressant, utan det är kostnadsfördelningen som blir intressant i slutändan. Byggherrarna ser det som självklart att det är fråga om den ekonomiska värdeökningen för byggherren som ska vara grunden för deras uppskattade nytta då propositionen hänvisar till de äldre som ser på nytta på det sättet. Då de själva använder sig av kvadratmeter BTA för att uppskatta sin vinst av en exploatering så vore det praktiskt och lämpligt att använda det som grund för att beräkna nyttan och göra avvägningen kring hur mycket man ska behöva delfinansiera, speciellt då det är flera byggherrar inom samma område kan man fördela kostnaderna enligt BTA.

Att avgöra den exakta nyttan av olika anläggningar för olika byggherrar är i praktiken mycket svårt. I de flesta fall där det är svårt att avgöra anser man att BTA bör utgöra grunden för kostnadsfördelningen mellan byggherrarna. Om man till exempel anlägger en rondell utanför planområdet så bör kommunen i första hand ta på sig en andel av kostnaden om rondellen leder till flera kommunala gator. Sen bör man dela upp den återstående kostnaden mellan byggherrarna i området efter BTA. Många olika omständigheter kan spela in i det enskilda fallet, men en sådan fördelning bör vara utgångspunkten. Om det är en anläggning som uppenbart saknar nytta för en byggherre ska denne inte behöva vara med och betala. Om man till exempel inom ett område med flera byggherrar bygger en lekplats ska inte den byggherren som enbart bygger kontor behöva vara med och finansiera denna.

Anläggningar där byggherren ofta tycker att kommunen kräver för mycket, är exempelvis matarleder och kajer där kostnaderna kan bli mycket stora. Alla anser att kommuner i många fall kräver en alltför stor del av kostnaden av en matarled från byggherrar, men endast en av de intervjuade anser att exploitören inte borde vara med och delfinansiera leden alls. Då en matarled är viktig för framkomligheten till flera områden i en stad anser man att skattekollektivet borde betala större delen av kostnaden, och inte att kommunen ska kräva pengar för anläggandet av den exploitör som bygger just i det området och den etappen av stadsutvecklingen. Kraven på standard för kajer och andra allmänna platser som ska lämnas över till kommunen anses också alldeles för långtgående.

Ett enklare exploateringsavtal?

En av de intervjuade framhöll att det för byggherrar varierar mellan olika projekt vad man vill och kan delfinansiera. En byggherres yttersta mål med att bygga är ekonomisk vinst. Man får ett visst krav i procent på den vinst man ska göra på en exploatering, och inom den ramen kan man göra det mesta egentligen. I ett projekt med mycket hög vinstmarginal kan en byggherre tänka sig att delfinansiera en hel del så länge de fortfarande tjänar på det, medan man i en markanvisningstävling kanske ligger precis på marginalen och projektet riskeras i sin helhet om de oväntade kostnaderna blir för höga. Man säger också att ”småpengar” aldrig är intressanta. Finns det små kostnader som fixar till ett område så kan en byggherre utan problem utföra dessa åtgärder.

En av de intervjuade förklarar att det absolut viktigaste för byggherrarna är förutsägbarhet och transparens. Om man i ett väldigt tidigt skede kan förutsäga de kostnader man behöver bära så kan man i förhandlingarna snabbare komma fram till en lösning och diskutera lösningar när man tydligt ser kommunens utgångspunkt. När man känner till kostnaderna påverkar det direkt priset man från början kan tänka sig att betala för marken, och när man senare behöver betala så har man redan med det i sina kalkyler. Man kanske redan i översiktsplanen skulle ange vilka anläggningar som förväntas delfinansieras för att göra det möjligt för byggherrarna att kunna förutse den slutgiltiga kostnaden.

Vid frågan om man skulle vilja se lagen mer konkret och rigid är man tveksam. Att förtydliga lagen skulle göra den mer tillämpbar, men man måste komma ihåg att alla exploateringssituationer är väldigt unika, och ingen tror att man skulle kunna komma fram med generella fördelningsnycklar eller liknande. Man måste ha ett stort mått flexibilitet då exploateringsavtal är en produkt av en lång förhandlingsprocess, och man måste kunna ha möjligheten att avtala om det mesta för att inte förhindra ett bra resultat.

Ett annat generellt problem med detaljplanering och exploateringsprojekt idag lyfts också i intervjuerna. Byggherrarna anser att Länsstyrelsens agerande samt domstolsväsendet idag inte är förutsägbart. Man uppger att Länsstyrelsens agerande är oklart och att dom ställer allt för höga krav då de inte har något som helst incitament för att lägga sig på en lägre och rimligare nivå. En av de intervjuade säger också att det inte längre går att titta på befintlig praxis för att förutse nya domar, att domstolarna blivit alldeles för oförutsägbara vilket sätter byggherrar, kommuner och Länsstyrelsen i en osäker sits.

Har man flera detaljplaner inom samma område blir bedömningar om kostnadsfördelning svårare än normalt. Större exploateringar utförs oftast etappvis, och det är oklart hur lagstiftningen ska tillämpas då olika anläggningar kommer att bidra till framtida områden med andra byggherrar som inte detaljplanerats än. I praktiken kan man aldrig vara säker på att alla områden byggs ut i praktiken.

Ett enklare exploateringsavtal?

En av de intervjuade menar att den här lagändringen är en indikation på att man vill att kommunerna ska ta på sig fler kostnader. Så kallade nollsummeexploateringar¹¹³ är inte hållbara, och om politiker kräver sådana i stor utsträckning så är det ett misslyckande av tjänstemännen som inte klarat av att förmedla problemet till sina politiker. Att få fler bostäder och invånare till en kommun resulterar i mer skatt och aktivitet i kommunen, och måste ses som en långsiktig investering. Politikerna har inte mandat att driva samhällsutveckling på det här sättet.

Att LM ska ge råd kring tillämpningen av denna lagstiftning är man något tveksam till. De intervjuade tycker att det är bra att det inte blev den lösning som föreslogs från början, att Länsstyrelsen ska ha hand om detta och kunna överpröva, men man ställer sig ändå undrande till om LM har tillräcklig kompetens i genomförandefrågor för att kunna bidra med något. Man har ett högt förtroende för LMs kompetens inom fastighetsbildningsfrågor som är deras kärnverksamhet, men man tvivlar något på att vanliga förrättningslantmätare kan tillräckligt om genomförande och exploatering för att kunna ge råd på ett bra sätt. Man tycker att det är känsligt för en statlig myndighet att lägga sig i den långa förhandlingsprocess som genomförs för att komma fram till ett exploateringsavtal. Ibland kommer man fram till kompromisser för att exploateringen ska genomföras, och då undrar man om det är lämpligt att en lantmätare, speciellt oerfarna sådana, ska komma och lägga sig i. Om en person som inte har tillräcklig kompetens lägger sig i så kan det vara mycket problematiskt och göra att exploateringen drar ut på tiden och blir fördyrad.

De flesta kan dock se en viss poäng att en statlig myndighet agerar lite som en moderator i dessa frågor. Oftast löser sig kostnadsfördelningsfrågor bra när man förhandlar med seriösa kommuner, men i de fall där en exploatör blir utnyttjad av en kommun eller tvärtom så vore det bra med en statlig myndighet som påpekar detta och förklarar för kommunen att detta inte är ok. Även om LM inte skulle kunna överpröva så vore det bra. Man tycker alltså främst att LM kan se till att lagen följs inklusive att kommunerna följer sina egna riktlinjer för exploateringsavtal. Men man oroar sig något för att LM skulle kunna lägga sig i för mycket detaljer och motverka vissa kompromisslösningar och försvåra förhandlingar. Man påpekar också att det skulle krävas mer resurser, personal och kompetens från LMs sida, som redan idag kan vara svåra att få tag i till detaljplanesamråd på vissa platser i landet.

Några av de intervjuade är mycket tveksamma till att LM är särskilt aktiva i frågan under just detaljplanesamrådet utan efterfrågar att man istället ordnar lite utbildningar och liknande för byggherrar och kommuner för att påverka hur dessa jobbar i frågan. En annan lösning skulle kunna vara att ge ut lite riktlinjer i någon slags bok, ungefär som Boverket arbetar.

¹¹³ Nollsummeexploatering: En exploatering där politikerna kräver att exploateringen finansierar sig självt genom att byggherrar tar kostnader.

Oavsett hur LM jobbar tycker alla att det är mycket viktigt att deras agerande blir förutsägbart och konsekvent i alla projekt, oavsett storlek på projektet och var i landet man befinner sig.

Man påpekar också vissa svårigheter att i praktiken kunna presentera lösningar för kostnadsfördelningen redan i detaljplanesområdet. Man uppger att oftast så finns inga exploateringsavtal klara vid den tidpunkten och att mycket kan förändras efteråt. Någon tycker också det är underligt att behöva skicka ut underlag till exploateringsavtal på remiss till LM vilket skulle göra dem till allmänna handlingar och kunna granskas av alla i ett tidigt skede.

Uttalandet om att lagens krav ska anses uppfyllda om en byggherre uppnår någon ekonomisk nytta som återfinns i propositionen tycker man inte riktigt går i linje med vad man vill uppnå med lagen, och anser att man inte kan tolka den särskilt hårt utan kan bortse ifrån det.

4.6.2 SKL och Nacka kommun

För att få en uppfattning om kommuners syn på lagstiftningen så har intervjuer gjorts med Germund Persson, chefsjurist på SKL (Sveriges kommuner och landsting), och Ulf Crichton, exploateringschef i Nacka kommun.

För SKL var 6 kap 40 § en stor nyhet när den kom, bland annat för att man nu fick uttryckligt lagstöd för att använda sådana avtal för att säkerställa genomförandet av detaljplaner. I Nacka har man inte fördjupat sig i lagstiftningen mer än normalt sen den trädde i kraft. Det man främst reagerat på är hur lagstiftningen samspelar med reglerna i LOU. Båda anser att lagen främst upprepar det som gällt tidigare. Ifrån SKLs sida har man inte gjort någon uppföljning för att se om kommuner jobbat på något annorlunda sätt, men i Nacka säger man att inget i deras arbetssätt förändrats utifrån just 6 kap 40 §.

Man anser att lagen är väldigt otydlig, och att den inte ger någon vägledning i hur man ska jobba med kostnadsfördelningar eller liknande. Praxis inom området skulle krävas för att klargöra den närmre innebörden av lagen, men man tror inte att någon byggherre kommer att överklaga nu heller. Om man väl drar det inför domstol ska det ju krävas att det tydligt strider mot PBL, och i det yttersta kanske en exploatör skulle kunna hålla inne en betalning eller kräva återbetalning av kommunen. Alternativt skulle man kunna överklaga exploateringspolicyn, men det är ju också knepigt då de troligtvis kommer vara rätt diffusa och det blir laglighetsprövning enligt kommunallagen. Kan en icke bindande policy vara olaglig? Även om en byggherre vinner ett överklagande så måste ju byggherren gå tillbaka till detaljplanprocessen, vilket tar väldigt lång tid och är dyrt.

Att den nya lagstiftningen ser ut som den gör tror man inte beror på att lagstiftaren anser att kommuner missbrukat planmonopolet. Nacka påpekar att PBL är väldigt

fokuserad på planeringsfasen, och ser denna lagstiftning som ett bra första steg för att få in mer fokus på genomförandefasen i lagstiftningen. Även om lagen inte fått något stort genomslag i praktiken så synliggör den problemet utan att sätta käppar i hjulet för hur det går till idag.

Vad som är nödvändiga anläggningar för genomförandet av en detaljplan läses så fort man ifrån kommunens sida antagit en detaljplan. Men under framtagandet får man självklart diskutera storlek och placeringar på parker och liknande, men man poängterar att man ofta ska bygga stad. För att bygga en modern stad finns en rad nödvändiga anläggningar man måste ha med parker, parkering, dagvattenhantering osv. Angående frågan om nödvändighet och hur det samspelar med standard/utformning på anläggningar anser man i Nacka att *"Det är väl rimligt att byggherren anlägger en allmän anläggning med samma standard som om kommunen själv hade byggt ut, för annars blir det ju så att skattebetalarna subventionerar byggherrarnas vinster, och det är inte rimligt."* Man tar upp kajer, som man har många av i kommunen, som ett exempel. Att kajer är dyra i drift och underhåll råder det inget tvivel om, och därför finns det mycket att vinna på att bygga med högre standard från början. Om en byggherre endast behöver bygga en billig kaj så kommer skattebetalarna behöva stå för stora kostnader sen när kajen går sönder. De får alltså subventionera en vinst för byggherren vilket inte anses acceptabelt. Man menar att man inte får vägledning av denna lagstiftning när det gäller standard/utformning.

Att grönytefaktorer och parker är nödvändiga och ok enligt PBL råder det inga tvivel om, men när det gäller klimat-/ekologisk kompensation ställer sig SKL tveksamma till det. Att ta ut en avgift för förstörda ekologiska värden eller tvinga en byggherre till att ersätta ekologiska värden utanför en detaljplan ryms inte inom PBL. Vill man som kommun ha en grön image i stadsplaneringen så får man lösa det genom sitt detaljplaneverktyg.

När det kommer till frågan om det skäligen förhållandet mellan åtagande och nytta för exploitören anser man att detta är diffust och svårt att få någon vägledning kring i lagen. Vad nytta är för en exploitör är svårt att veta, men både SKL och Nacka anser att man får se till värdestegringen för exploitören som grund. Visst kan det finnas nytta för en byggherre att utmärka sig med ett fint projekt, men man kan nog endast se till det ekonomiska värdet om det ska vara hanterbart. Dock är det viktigt att man knyter en nyttobedömning till något konkret, exempelvis trafikflöden, antal personer som använder anläggningen eller liknande.

Att byggherrarna främst är intresserade av kostnadsfördelningen för allmänna anläggningar förstår man, men menar att man inte kan få någon vägledning hur man ska jobba i detaljfrågor som hur man delar upp kostnaden procentuellt för olika anläggningar. Nacka menar att anläggningar för översvämningsskydd ska bekostas i helhet av exploitören. Vill man inte det så får man bygga någon annanstans.

Att utifrån en nyttobedömning bestämma en kostnadsfördelning kan bli mycket svårt, speciellt när man har en stor exploatering omfattande flera byggherrar och detaljplaner som utförs etappvis. Om man i ett tidigt skede bygger en dyr anläggning, ska då de tidiga exploatörerna behöva stå för stora kostnader som de senare ej behöver ta en del av? Det kan inte vara rimligt att de senare exploatörerna ska få saker gratis. I Nacka har man delvis löst problematiken genom att använda sig av en schablonkostnad per kvadratmeter BTA, som omfattar hela exploateringsområdet (Sicklaön) och finansierar exploatörernas del av kostnaderna för gator, parker mm.

Man lyfter också att det till slut är en politisk värld exploateringsingenjörer lever i, och i många fall kommer beslut ovanifrån om ett projekts budget och finansiering. Att exploateringsprojekt helt ska finansiera sig själv är inte ovanligt, och med sådana ramar går det ibland inte att få fram en kostnadsfördelning som byggherrarna gillar. Kommer man till politikerna med ett förslag till exploateringsavtal där kommunen står för stora kostnader som blir byggherrarnas vinster med skattemedel så får man garanterat nej.

Att LM ska kunna ge råd som blir hjälpsamma i tillämpningen av lagstiftningen är man i Nacka tveksam till. Man anser att LM inte har kompetensen för att ge råd om dessa genomförandefrågor. Fastighetsbildning är man väldigt duktig på, men genomförande och frågor om kostnadsfördelning har man inte tillräcklig erfarenhet av. Många hundra timmars förhandlingar riskerar att bli osäkra ifall LM börjar motsätta sig. Tillräckliga handlingar för att ge LM allt underlag finns inte heller färdigt till detaljplanesområdet, och man anser att hela försöket att LM ska vara rådgivande är ett slag i luften. Det LM möjligtvis skulle kunna göra är att titta på lagligheten, någon nyttobedömning och rimlighetsprövning är för långtgående, och även då skulle man behöva mer personal, resurser och kompetens, vilket LM inte kommer att få. På SKL ser man ett visst problem i LMs nya roll då de redan idag fått indikationer på att det kan vara svårt att få tag i lantmätare till detaljplanesamråd i olika delar av landet. Idag finns också viss irritation med Länsstyrelsens oförutsägbara agerande under detaljplanesamråden, och man måste undvika att det blir samma sak med LM. Att en statlig myndighet kontrollerar laglighet kan vara bra, men med en förhandlingsprocess som exploateringsavtal så kan man fråga sig om det är bra att LM lägger sig i om båda parter förhandlat fram en lösning. Kommunala lantmäterimyndigheter har också närmre till exploateringsavtalen, medan statliga kontor inte får samma insyn i förhandlingsprocessen vilket kan skapa problem. Utan att vara med i processen blir det väldigt svårt att kunna ge råd kring hur man ska göra med kostnaderna.

4.6.3 Fristående

För att få en något mer oberoende åsikt om frågan intervjuades även Irene Bellman, egenföretagare sedan 6 år med 25 års kommunal erfarenhet från i huvudsak Norrorts kommuner i Stockholm.

I lagpaketet som trädde i kraft 2015 så var PBL 6 kap 40 § i princip inte en av de större nyheterna då den främst lagstodgade det som antagits gälla sedan tidigare. Lagen var i behov av ytterligare förtydligande för att bli användbar. Förarbetena kring lagen är väldigt kortfattade trots att frågan om kostnadsfördelningar är så viktig i praktiken. Om man ska lagstifta bör man få bättre vägledning i hur lagen ska tolkas. Kanske hade råd och anvisningar kring hur man ska jobba i dessa frågor gett bättre effekt. Det finns inte heller några nya incitament för en exploatör att överklaga i dessa frågor. Ingen praxis kommer troligtvis att skapas då man inte vill göra kommunerna obekväma.

Begränsningen kring vad som är nödvändiga anläggningar är svår. Många frågor som det kan tvistas om rör överstandard¹¹⁴ eller renodlade gestaltningsfrågor. Men man utformar inte anläggningar i detaljplaner för att göra byggnationen kostsam. Från kommunens synvinkel gör man endast sådant man tror kan skapa ett stort värde, nytta, för de framtida boende. Vad som är nödvändigt måste ses i ett sammanhang och att man tittar på ett större område för att se vad som är nödvändigt. Att se på en kommun som en helhet är väldigt viktigt men kan vara svårt att göra när det gäller exploateringar. Om det råder osäkerhet kring om en anläggning verkligen är nödvändig så bör någon slags prövning utföras. Man måste tänka på att exploatörer ibland självmant vill få till anläggningar som i sig inte alltid är nödvändiga. Exploatörer vill få sina hus sålda/uthyrda, och har man då insett att exempelvis anläggandet av en allmän fotbollsplan i området skulle göra husen mer attraktiva så vore det dumt att genom lagstiftning motverka frivillig anläggning av en sådan. Men det bör i sådana fall förtydligas.

När det kommer till ett rimligt förhållande mellan åtagande och nytta så är det även där svårt att få någon tydlig uppfattning om hur lagen är tänkt att fungera. Nyttan för en exploatör återspeglas på något sätt i möjligheten att få sina hus sålda. Gör en anläggning att det tydligt blir svårare att sälja husen så har inte byggherren någon nytta av den alls och vice versa. Men de flesta anläggningar som vanligtvis diskuteras i samband med bostadsbyggande torde ge viss nytta och skapa ett mervärde.

Kostnadsfördelningen för allmänna anläggningar blir i praktiken en av de viktigaste delarna inom ett planområde med flera exploatörer då kostnaderna ska fördelas. Här är det absolut centralt att man i ett tidigt skede att lyfter frågorna om kostnaderna och dess fördelning. Man behöver ha in det i ett tidigt stadium, och gärna att man redan i fördjupade översiktsplaner förtydligar vilka anläggningar som kan bli aktuella. De nya reglerna om att kommuner ska ha riktlinjer för exploateringar blir också viktiga här, allt för att skapa tydliga förutsättningar och genomsynlighet för alla parter. När kommunen drar igång ett planprojekt så måste de ha tydliga kalkyler att visa för

¹¹⁴ Överstandard: En subjektiv åsikt där man anser att standarden av och kostnaden för en anläggning är högre än nödvändigt för en byggnation. Exempelvis att man anser att en gata är för bred och dyr att bygga.

Ett enklare exploateringsavtal?

intresserade byggherrar så att de ser att de ges samma förutsättningar men inom olika områden.

LM kan genom råd om tillämpningen av PBL 6 kap 40 § vid detaljplanesamrådet biträda kommuner och byggherrar så att dessa frågor utförs på ett mer säkert sätt. Kommunerna skulle själva tjäna på att förtydliga hur man ska fördelat kostnaderna för allmänna anläggningar i exploateringen, och framförallt ge en förklaring till varför just den aktuella fördelningsgrunden valts. Så länge motiveringen till fördelningen är godtagbar bör man inte fördjupa sig ytterligare. Rikare kommuner kan ibland kräva för mycket av byggherrarna, d.v.s. övertolka begreppet ”*nödvändiga*”, då markpriserna är höga och omvänt kan byggherrar utnyttja mindre kommuners svagare ställning där utbyggnadstakten inte är lika stor men där man väldigt gärna vill att bostäder byggs. Mindre aktörer riskerar att bli utnyttjade inom exploateringsvärlden, både mindre byggherrar och kommuner skulle kunna dra nytta av en statlig myndighet som styr upp något om det blir allt för ojämlika styrkeförhållanden. Detta skulle motverka att utnyttjandet uppkommer.

Råd och anvisningar för förrättningslantmätare kommer att stärka upp kompetensen, men man behöver säkert också förtydliga hur processen ser ut när man tar fram ett exploateringsavtal parallellt med en detaljplan. Samtidigt som LM tar fram sina riktlinjer skulle kanske även SKL ta fram underlag till hur man skulle kunna jobba med dessa frågor som stöd till kommunerna. För mindre erfarna exploateringsingenjörer i kommunerna kan det vara väldigt svårt att veta hur man ska förhålla sig till PBL 6 kap 40 § och det kan vara bra med goda exempel om interna rutiner saknas. Idag saknas det ofta bra arbetsstöd!

Tidigare lagstiftning under andra halvan av 1900-talet kring statliga lån, omfattande så kallade Tomt- och Grundberedningsbelopp, ToG-belopp, och gav de som arbetade med att utforma exploateringsavtal en viss känsla för vilka kostnader som kunde belasta byggherrar i exploateringsprojekt. Man förstod begränsningar av vilka sorts åtgärder man kunde kräva av exploitören. Sedan dess har de begränsningar som funnits kring vad ett exploateringsavtal får omfatta blivit mer oklara.

5 Analys

Lagstiftningen som den är skriven blir onekligen mycket oklar utan tolkningsstöd i förarbeten. Att den bygger på de äldre exploatörsbestämmelserna står klart i förarbetet. I de reglerna är det främst nyttobedömningen kring när man får ta och reglerna kring att kräva att de som avstår marken ska betala gator och VA som är relevanta. I dessa frågor finns dock ingen praxis. För att få fram en rimlig tolkning av lagen bör man snarast se till det problem som lagen vill angripa, och i de områden där det är möjligt titta på närliggande rättsområden. Att dra paralleller till annan lagstiftning utan hänvisning i förarbeten till 6 kap 40 § är svårt, men i vissa delar kan man få viss vägledning.

5.1 Begreppet nödvändiga åtgärder

Efter utredningen i kapitel 4.1 ser man att det inte finns någon vägledning i proposition eller lag kring vad som är nödvändiga åtgärder för att en detaljplan ska kunna genomföras. Inte heller i intervjuerna i kapitel 4.6 framkom det några klara svar. Det som känns någorlunda tydligt är att denna formulering förhindrar de absolut grävsta övertrampen, men det skulle troligtvis krävas något gravt för att den ska bli klart användbar. Det som framkommit under intervjuerna är att det ifrån byggherrarnas sida inte är särskilt känsligt med vad som är nödvändigt och inte i normalfallet. Det byggherrarna motsätter sig vad gäller nödvändighet är oftast omfattningen av olika anläggningar, inte anläggningen i sig. Det är dock värt att notera att de byggherrar som intervjuas i detta arbete är mycket stora på den svenska marknaden. Mindre byggherrar torde möjligtvis vara mer känsliga för att behöva bidra till olika anläggningar då de inte har lika stark ekonomi.

Man är tydlig i förarbetena med att sådana åtgärder som är ”*direkt föranledda av detaljplanen*” är att tolka som nödvändiga och att man inte begränsas av detaljplanegränsen när man ska avgöra om något är nödvändigt eller ej. Man torde kunna se de flesta anläggningar som direkt föranledda av en detaljplan. Hade man inte detaljplanelagt ett nytt område för bostäder hade det aldrig behövts en park i området till exempel.

Hur långt utanför detaljplanegränsen en anläggning kan anses nödvändig kopplad till detaljplanen går inte att säga med noggrannhet. Varken exploatörsbestämmelserna eller de andra närliggande rättsområdena ger någon vägledning kring detta. För att avgöra om något ligger för långt utanför plangränsen får man titta på omständigheterna i det enskilda fallet. Dessa anläggningar utanför detaljplan torde ofta vara trafikplanläggningar och gator. Man får då se hur gatunätet ser ut och väga hur starkt byggnationen är kopplad till den aktuella detaljplanen. Är en ombyggnation av en trafikplats gjord på grund av den aktuella detaljplanen ska den kunna delfinansieras, men är det bara en

allmän upprustning som ändå skulle behövt göras ska den inte behöva delfinansieras av en exploatör.

Att exploatörer anser att överstandard är ett förekommande problem är en produkt av ett planmonopol och att kommunen vill skapa trevliga områden med höga kvalitétéer men låter byggherrarna ta en för stor del av kostnaden. Då PBL 6 kap 40 § reglerar exploateringsavtal så är det byggherrarna själva som är fastighetsägare. Vilken standard och utformning allmänna anläggningar ska ha blir ytterst en fråga om en avvägning mellan planmonopolet och den privata äganderätten. Det torde ligga i båda parternas intressen att bygga funktionella och fina områden med höga värden för de boende, men byggherrarna upplever att kommunerna i vissa fall går för långt.

Att ge byggherrarna större inflytande över anläggningars utformning så som storlek och standard hade varit en stor förändring. Idag påverkar de utformningen av anläggningarna genom förhandlingarna att ta fram detaljplan och exploateringsavtal. Att kommunen anger i en detaljplan vilka anläggningar som behövs ungefär var och sedan låter byggherrarna ta fram den slutgiltiga utformningen skulle ha en mängd konsekvenser som är svåra att förutse. Byggherrarna vill göra billiga anläggningar, men vill också att anläggningarna ska vara utformade på ett sätt som ökar värdet för deras konsumenter. Troligtvis skulle markvärdet påverka detaljplanens utformning i ännu större utsträckning än idag, byggherrar skulle försöka spara in så mycket som möjligt på anläggningar i oattraktiva områden. Att standarden på anläggningar skulle öka gentemot hur det ser ut idag skulle troligtvis inte ske, men möjligtvis skulle byggherrar efter kontakt med sina konsumenter kunna göra finare anläggningar om konsumenterna efterfrågar det. Frågor så som delfinansiering, driftskostnader etc skulle bli ännu mer aktuella. Många delar av lagstiftningen som den ser ut idag skulle påverkas och behöva förändras. Tanken om att kommunen som företrädare för folket ska avgöra en stads utformning skulle också frångås, något som är en politisk fråga.

I gatukostnadsreglerna, kapitel 4.3.2, finns en begränsning i att man ska utföra gator och allmänna platser efter "*ortens sed*" om inte annat framgår av detaljplan. Någon koppling till gatukostnadsreglerna nämns inte klart i varken lagtext eller proposition men då PBL 6 kap 40 § gäller parallellt med annan lagstiftning så gäller begränsningen fortfarande på samma sätt som tidigare. Regler kring att kommunalt huvudmannaskap ska vara normalfallet gäller som alltid. Vissa tidigare begränsningar kan dock ifrågasättas nu när PBL 6 kap 40 § finns. Att man enligt förarbete till gatukostnadsreglerna inte får ta ut kostnader för större trafikleder, så kallade primär- eller sekundärleder, torde enligt min mening inte längre vara gällande. Man har tydligt öppnat upp för delfinansiering av gator, vägar samt andra nödvändiga anläggningar. Alla dessa kan ligga både inom och utanför detaljplan. Primär- och sekundärleder kan vara nödvändiga för genomförandet av en detaljplan, och således anser jag att man bör kunna ålägga en byggherre att delfinansiera en sådan.

Byggherrarna har under intervjuerna inte varit särskilt intresserade av den här delen av lagstiftningen då man anser att de flesta anläggningar på ett eller annat sätt är nödvändiga för en detaljplan. Att man får delfinansiera sådant som behövs i och med detaljplanen är oftast inget problem i sig. Det är oklarheten om hur mycket av anläggningarna, eller vilka typer av anläggningar man kan tvingas betala som man främst motsätter sig.

Den enda åtgärd som under studien framkommit som icke-nödvändig är ekologisk kompensation utanför detaljplaneområdet. Det finns inget stöd i PBL för sådana åtgärder. En kompensation som inte påverkar detaljplaneområdet eller genomförandet av detaljplanen är inte en sådan anläggning eller åtgärd som är nödvändig för planområdets funktion. Åtgärden behöver inte heller utföras för att exploateringen ska kunna genomföras. Vill en kommun ha en grön image får man åstadkomma det på andra sätt så som genom utformningen av översikts- och detaljplaner eller liknande.

5.2 Begreppet åtagande i rimligt förhållande till nytta

Exploatörsbestämmelserna, kapitel 4.3.1, ska enligt propositionen ge vägledning kring vad som är ett rimligt förhållande mellan en byggherres åtaganden och dennes nytta av en detaljplan. Utifrån detta kan man dock ej dra särskilt tydliga slutsatser. Exploatörsbestämmelserna saknar utförlig praxis, men den slutsats man kan dra är att nyttan är den värdestegring som uppstår på byggherrens fastigheter då detaljplanen godkänns. Byggrätter blir i normalfallet den största andelen av en sådan värdestegring, och då byggherrar idag använder sig främst av kvadratmeter BTA så bör detta vara grunden i en uppskattning av värdestegring.

Det rimliga förhållandet mellan nytta och åtagandet, eller kostnaden, för en byggherre handlar om hur stor del av en totalkostnad för en allmän anläggning en byggherre kan belastas med. Att försöka dra paralleller till de äldre exploatörsbestämmelserna här är svårt med den begränsade praxis som finns och avsaknaden av förklaring hur de olika reglerna egentligen hänger ihop. Att man ska se nyttan för en byggherre främst som en ekonomisk nytta, ökning av marknadsvärdet av dennes mark, blir klart när man studerar reglerna. Att de gamla reglerna krävde att markägaren förväntades sälja ett flertal tomter är inte nog för att avgöra vad som är ett rimligt mellan en byggherres åtaganden och nytta. Praxis kring när exploatörsbestämmelserna kunde tillämpas för gator och VA skulle kunnat ge mer vägledning, men någon sådan har inte hittats. Länsstyrelsens rent interna rutiner i dessa frågor hade varit intressanta att undersöka men detta har inte hunnits med i arbetet.

Framtagandet av ett exploateringsavtal är en lång process som innefattar förhandlingar och kompromisser från båda parter för att komma fram till en lösning. Alla projekt blir unika i något hänseende. Att lagen blivit oklar i dessa frågor är ett resultat av ”... väga behovet av förutsägbarhet och lagstöd för avtalsförhandlingar mot behovet av

flexibilitet och situationsberoende lösningar i avtalen för ett effektivt plangenomförande."¹¹⁵ Lagens utformning medför dock att man måste motivera kostnadsfördelningen utifrån den nytta en exploatör har av en åtgärd eller anläggning, något som kan bli svårt att uppskatta i praktiken.

Med endast en byggherre i ett område blir grunden för kostnadsfördelningen en avvägning mellan vad som är till för området i sig, och vad som används av allmänheten. När det är flera byggherrar inom samma område blir avvägningarna mer avancerade. Till en början blir avvägningen densamma, men sedan ska man försöka fördela kostnaderna mellan byggherrarna utefter den nytta varje enskild byggherre har av en särskild anläggning. I vissa fall blir det tydligt. Om man anlägger en lekplats i ett område där en byggherre bygger bostäder och en annan enbart bygger kontor bör den byggherre som bygger bostäder ha klart störst nytta av anläggningen och bör således stå för större delen eller hela kostnaden från byggherrarnas sida.

I de fall där det inte är tydligt hur kostnaderna ska fördelas bör i största möjliga mån koppla kostnadsfördelningen till något konkret, till exempel hur mycket trafik som använder en rondell en bebyggelse kommer ge upphov till.

Att som kommun vända sig till den exploatör som har flest byggrätter i ett större projekt med många aktörer kan vara lockande då deras potentiellt större intäkter eventuellt skulle kunna göra dem mer benägna att åta sig kostnader för att genomföra projektet. Detta bör undvikas då stor vinstpotential i sig inte medför att man har störst nytta av en anläggning eller åtgärd. Man bör göra bedömningar i varje enskilt fall, men i större projekt kan detta bli väldigt tidsödande vilket bidrar till ökade kostnader. Då gäller det att ha tydliga riktlinjer i kommunen kring hur man delar upp kostnader för allmänna anläggningar så att det inte blir godtyckligt.

Att lagstiftningen har tillkommit indikerar att lagstiftaren till viss del anser att kommunerna har gått för långt i användningen av sitt planmonopol. Till hur stor utsträckning är svårt att bedöma, men inte tillräckligt för att ifrågasätta monopolet i sig. Man vill genom lagen få till mer bostadsbyggande genom att förenkla planprocessen, som namnet på propositionen visar. Reglerna i PBL 6 kap 40 § ska ge byggherrarna mer att säga till om och förhindra att kommuner tvingar dem att åta sig vissa kostnader.

I propositionen skrivs att *"Tillämpat på exploateringsavtal blir reglerna om skälighet och nytta närmast komplementära till bestämmelser om vad avtalet får omfatta. Så länge byggherren eller fastighetsägaren uppnår någon ekonomisk nytta med avtalet är lagens krav uppfyllda."*¹¹⁶ Problematiken som angrips med lagstiftningen inkluderar att byggherrar krävs på för stora kostnader. Att lägga in en skälighetsprövning i en lag

¹¹⁵ Prop. 2013/14:126, s156

¹¹⁶ Prop. 2013/14:126, s.157

men i propositionen göra den obrukbar är orimligt. Ordet *någon* gör att texten kan tolkas som att det rimliga förhållandet går att bortse ifrån så fort det ekonomiska utfallet blir 1 kr i vinst, och så kan det inte vara tänkt att lagen ska fungera. Får en byggherre inte *någon* ekonomisk nytta av ett exploateringsavtal kommer denne inte gå vidare med det projektet. Tolkar man uttalandet på det viset framstår det som väldigt underligt.

I AL och FBL, se kapitel 4.3.3, är det tydligt att nyttan där är en fastighetsvärdeförändring med avdrag för vissa kostnader. Här kan man räkna ut kostnaden genom en enkel formel, även om parametrarna kan vara svåra att fastställa. Även de andra närliggande rättsområdena baserar sin nytta på en ekonomisk värdehöjning. I frågan om exploatering och genomförandet av en detaljplan så en värdehöjning främst består av de byggrätter en exploatör erhåller, något som bekräftas i intervjuerna i kapitel 4.8. Att värdera byggrätter görs i stor utsträckning idag och är inget problem, även andra faktorer som påverkar en fastighets värde går att värdera. Den totala nyttan av en detaljplan för en byggherre av en detaljplan går alltså att fastställa genom visst värderingsarbete. Att fastställa vad som är ett rimligt förhållande till åtagande är dock svårare. I ett avtal skriver man inte ut vilken nytta man har av olika saker. Exploatören har troligtvis interna kalkyler där de räknar på kostnader och vad de kan sälja sina byggnader för. Om exploatören tydligt uppger att de har en väldigt hög nytta av något kan de riskera att få bära en större andel av kostnaderna, därav delar de inte med sig av sina kalkyler till kommunen. Kommunerna gör inte heller några egna kalkyler då det är svårt att veta exploatörens byggkostnader. Man vet vilka anläggningar som behövs och under förhandlingarna framkommer vilken balans mellan byggrätter och åtaganden som exploatören kan gå med på.

När avtalen skrivs finns alltså inte all information hos alla parter. Exploateringsvinsten, se kapitel 3.3, fördelas alltså efter resultatet av förhandlingsprocessen. Att få till rättvisa i en sådan fördelning som inte bestäms aktivt av en enskild part är väldigt svårt, om inte omöjligt i praktiken. Man skulle behöva gå in på djupet i hur både kommunen och exploatören arbetar samt rubba förhandlingsprocessen. I PBL 6 kap 40 § speglas rättvisan i den skälighet som ska uppnås, och det är tydligt att rättvisa är målet. Att dela vinsten efter produktivitet i skapandet av vinsten torde vara rimligt. 1 krona i vinst är absolut inte rimligt/rättvist om man ser till den produktivitet en byggherre har vid genomförandet av en detaljplan. "*Någon ekonomisk nytta*" kan alltså inte tolkas som gränsen för vad som är rimligt och inte.

Trots att det i praktiken är väldigt svårt för kommuner att få klart för sig vilken nytta en exploatör har av olika nödvändiga anläggning så måste dessa komma till och finansieras för att detaljplanen ska kunna genomföras. Hur mycket exploatören åtar sig beror på vad denne går med på utefter de kalkyler man har där man räknar på byggrätter och andra värden, deras nytta. Uttalandet kring *någon ekonomisk nytta* blir mer vettigt om man tolkar det som att det råder rimlighet mellan åtagande och nytta om byggherren

i förhandlingen med kommunen självmant går med på ett åtagande då deras accept baseras på deras egna kalkyler kring deras ekonomiska nytta.

5.3 Lantmäterimyndigheternas råd

Det finns ingen vägledning att få kring hur LM ska *ge råd* kring tillämpningen av PBL 6 kap 40 §, varken i förarbeten eller lagstiftning. Men det är klart att deras roll i detaljplanesområdet är utökat och förtydligat. Att arbeta med genomförandefrågor av annat än fastighetsbildningskaraktär är nytt för LM, och det råder något delade meningar kring om detta är bra eller ej. Viss tvekan finns kring deras kompetens inom ämnesområdet. Man ser en risk med att råd från LM skulle påverka förhandlingsprocessen som leder fram till ett exploateringsavtal. Samtidigt anser vissa att det skulle finnas värde i att ha en statlig myndighet som till viss del modererar framtagandet av exploateringsavtal och kostnadsfördelningar där i. Utredningen av den vägledning som finns kring råden återfinns i kapitel 4.4.

Reglerna i PBL 6 kap 40 § skulle kräva praxis för att få en tydlig innebörd, men inga incitament finns för byggherrar att överklaga eller stämna kommunen. Ingen praxis finns kring dessa frågor tidigare, och den här lagen förändrar inte faktumet att byggherrarna har mycket att förlora på att göra sig ovän med kommuner.

Att ge LM möjligheten att överpröva exploateringsavtal skulle onekligen ge 6 kap 40 § mer slagkraft i praktiken. Detta skulle vara en stor nyhet för LM att jobba på det viset, och det skulle kräva betydande resurser. Frågan om paragrafens innebörd skulle bli ännu mer aktuell, men praxis i frågan skulle troligtvis bli till i stor utsträckning. Exploateringsavtalet är ett resultat av detaljplaneprocessen, och att överpröva lösningar som man gemensamt kommer fram till riskerar att begränsa möjligheterna till nyskapande lösningar i avtalen. Överprövning skulle också öka kravet på konsekvens från LMs sida ytterligare för att undvika situationen som de intervjuade byggherrarna beskriver, att länsstyrelsen i sina råd och i sin överprövning är oförutsägbara. Exploateringsprocessen skulle saktas ner, bli dyrare och mindre flexibel. Fördelar med att LM skulle kunna överpröva är att man effektivt skulle kunna sätta stopp för att parter utnyttjas i exploateringsprocessen, och kommunala krav på delfinansiering av anläggningar och liknande skulle bli mer tydliga och konsekventa mellan olika kommuner.

Då ingen vägledning finns kring råden anser jag att man bör fokusera på problemställningen lagen syftar till att angripa och därifrån se hur LM skulle kunna bidra till att reglerna fungerar bra. När lagens innebörd är väldigt vidsynt och det är tveksamt att någon praxis kommer att skapas så blir det upp till LM att förtydliga vad de anser att lagstiftningen innebär.

I frågan om åtgärder och anläggningar är nödvändiga för detaljplanen ger lagen inget stöd att lägga sig i detaljfrågor så som bredd på gator osv, utan LM bör här endast se

till att det som exploateringsavtalet omfattar har stöd i PBL. Att det råder balans mellan nytta och åtagande för byggherren måste man också kontrollera från LMs sida, men det bör inte ske någon långtgående prövning. Se mer om detta nedan. Man måste lyfta frågorna om delfinansiering tydligare och i ett tidigare skede än idag. Det är viktigt att LM ställer krav på parterna att de ska presentera hur de kommer göra med kostnadsfördelningen, och framförallt att de kräver en motivering till varför kostnadsfördelningen ser ut som den gör. I normalfallet torde LM inte motsätta sig kostnadsfördelningen, men om det är uppenbart att någon av parterna utnyttjas bör de förtydliga att de inte tycker fördelningen är lämplig. LM har ingen möjlighet att överklaga någon fördelning, men de bör påpeka sådant de anser är oskäligt och ge råd om hur de anser att fördelningen borde se ut.

Vilket underlag som LM faktiskt ska studera för att komma med sina råd är inte helt klart. I propositionen skriver man att man inte går vidare med förslaget från Plangenomförandeutredningen att LM ska verka för att exploateringsavtalen ska vara förenliga med de bestämmelser som finns kring dess materiella innehåll utan man begränsar sig till att LM ska ge råd kring tillämpningen av bestämmelserna i PBL som behandlar exploateringsavtal. Men vad av det ursprungliga förslaget som ryms i att ge råd om tillämpningen av PBL 6 kap 40-42 §§ är inte förtydligat. Detta kan tolkas som att det endast rör sig om generella råd utan specifik koppling till det aktuella projektet. De som intervjuats har delade åsikter kring hur hjälpsamt generella råd är.

Att tillämpa innebär att omsätta teori till praktik. Hade lagstiftaren menat att LM endast skulle gå ut med generella råd hade detta kunnat göras på andra sätt, genom att LM till exempel skulle ta fram generella råd i en skrift/bok eller liknande. Nu väljer man att förtydliga att LM i varje enskilt detaljplanesamråd ska ge råd om hur PBL 6 kap 40 § ska användas i praktiken. Ser man PBL 6 kap 40 § som ett verktyg för att få fram lämpligare exploateringsavtal så måste råden kring dess tillämpning vara konkreta och kopplade till den specifika exploateringsituationen. I intervjuerna poängteras att alla exploateringar är olika, och för att få bra råd krävs det tydlig koppling till det aktuella fallet. För att angripa problemet med att byggherrar ibland känner sig utnyttjade blir det också viktigt att råden är kopplade till den aktuella situationen. Det tydligaste sättet att se hur den aktuella situationen tillämpar reglerna är att få det faktiska exploateringsavtalet. Med den aktuella situationen helt klar kan LM komma med handfasta råd om hur reglerna ska tillämpas i praktiken. Att kräva exploateringsavtalet i sig sätter också press på parterna i avtalet att lyfta frågorna om kostnadsfördelning i ett tidigare skede, något som i sig bidrar till att problemet blir synligare. Det påverkar även till viss del de kommunala riktlinjerna för exploateringsavtal som då blir viktigare för att kunna avgöra kostnadsfördelningar i ett tidigare skede. Mer om detta senare.

Att det ska vara ett rimligt förhållande mellan en byggherres åtagande och nytta innebär att LM i sina råd måste utföra en viss prövning för att avgöra om förhållandet är rimligt. Ordet rimligt kan man tolka på olika sätt, och då lagen är oklar så blir det väldigt svårt

Ett enklare exploateringsavtal?

att avgöra hur prövningen ska gå till i praktiken. Då lagen tillkom i det lagpaket som ville göra detaljplaneprocessen snabbare och att man i förarbetena inte specificerar något kring en sådan bedömning så torde tanken inte vara att denna prövning ska vara särskilt omfattande. Att man måste titta på de kostnader och byggrätterna en exploatör får måste dock göras, och LM måste ta ställning till om förhållandet är rimligt.

Vill lagstiftaren ha en djupare prövning av byggherrars och kommuners ekonomiska kalkyler för olika exploateringsprojekt torde det finnas andra myndigheter än LM som har mer kompetens inom sådana frågor. Konkurrensverket, ekonomistyrningsverket och riksrevisionen är exempel på andra statliga myndigheter som jobbar mycket med ekonomi på detaljnivå. Att ta in ytterligare en aktör i detaljplanesamrådet skulle dock kunna ha negativa effekter så som att det skulle ta längre tid och kosta mer pengar för staten. En ekonomisk analys av en annan myndighet skulle också kunna medföra formkrav osv, och konsekvensen av detta för exploateringsavtalen är svår att förutse. Att utföra en sådan ekonomisk analys skulle också vara att ge sig ännu djupare i avtalsituationen mellan exploatör och kommun och göra ramarna för avtalet mer rigida. Båda parter har i analysen förklarat att man respekterar den fria avtalsituationen och möjligheten att flexibelt kunna komma fram till smidiga lösningar, och de skulle troligtvis inte uppskatta en sådan lösning.

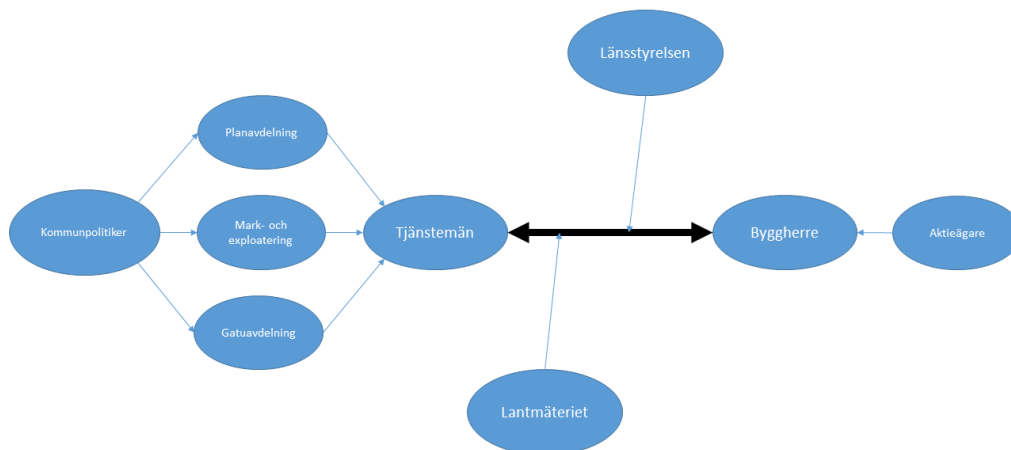
De interna riktlinjer som LM använder sig av som underlag till dessa råd under detaljplanesamrådet bör kunna informera byggherrar och kommuner kring hur man ska tänka i dessa frågor. Arbetet med att ta fram riktlinjerna bör inkludera byggherrarna och kommunerna/SKL då de i praktiken förhoppningsvis kommer att få stort inflytande på hur lagstiftningen ska tillämpas. Eventuellt skulle LM även kunna erbjuda någon utbildning i dessa frågor.

De kommunala riktlinjerna för exploateringsavtal som ska finnas blir viktiga för LM och deras råd. Har en kommun en tydlig och fungerande policy där det förklaras hur kostnader för allmänna anläggningar delas upp i praktiken så kan LMs kontrollera att dessa följs och risken att LM tycker att fördelningen inte är rimlig torde bli liten.

Att LMs råd ska ges under detaljplanesamrådet upplevs av de intervjuade som något problematiskt av flera anledningar. Ett exploateringsavtal finns inte klart så tidigt i processen, och att kunna presentera hur kostnadsfördelningar för olika anläggningar ska se ut kan vara svårt. Det kräver att man arbetar med dessa frågor tidigare i processen för att kunna förmedla informationen till LM i tid. Ska man skicka in ett utkast eller underlag till exploateringsavtalet blir denna information allmän handling, något som kan vara känsligt för byggherrar. Men har kommunen en tydlig exploateringspolicy bör det förslag till kostnadsfördelningen bli väldigt snarlik policyn utan att ge konkurrenter någon information av särskilt värde.

5.4 Analys kring frågorna som helhet

Ett av problemen för att komma fram till en optimal lösning med kostnadsfördelningar för allmänna anläggningar är att båda parter är begränsade utav sina uppdrag i förhandlingarna som leder fram till ett exploateringsavtal. Exploatörerna begränsas av det vinstkrav man har på olika projekt som grundar sig i ett krav på utdelning till aktieägare samt att de inte har alternativ mark att exploatera. Deras förhandlingsposition är också starkt påverkad av det kommunala planmonopolet. Att inte få sin mark detaljplanlagd kan slå hårt mot exploatörerna vilket gör att man åtar sig att göra saker man inte skulle gjort i en jämlik förhandling. Att investera i mark som exploatör är till viss del ett risktagande, där man får försöka uppskatta chansen att en detaljplan ska antas och vilka byggrätter den skulle kunna innehålla. Köp av mark för exploatörer påverkas också av ett förhandlingsspel där man lobbar för och försöker påverka kommunen för att få igenom en så fördelaktig detaljplan som möjligt för ett område. Hur mycket av marken man köper som man anser som potentiellt exploateringsbar avgör priset man är villig att betala. Ju längre ifrån konkreta kommunala planer på detaljplan man köper mark desto billigare torde den vara. Det krävs kompetens och god kunskap av hur kommunen tänker för att göra en lyckad affär, och det kan löna sig att våga chansa.



Figur 2 - Förhandling Exploateringsavtal

Figur 2 ovan visar förenklat olika aktörer som påverkar framtagandet och genomförandet av en detaljplan. Tjänstemännen från kommunen är begränsade utav att de arbetar efter ett politiskt mandat där kommunpolitikerna är de som avgör om ett exploateringsavtal godkänns eller inte. Politikernas och tjänstemännens målsättningar torde vara de samma, men avståndet mellan de politiska besluten och den faktiska förhandlingen kan skapa problem. Man har en projektbudget som är begränsad, och

trots att lagen visar på att kommuner ska ta vissa kostnader för allmänna anläggningar så kan det vara mycket svårt för tjänstemännen att förmedla detta till politikerna. Olika prioriteringar inom olika avdelningar på kommunen kring utformningen av detaljplaner kan försvåra genomförandet av detaljplanerna ytterligare.

Planmonopolet påverkar framtagandet av detaljplaner i grunden. Att monopolet finns påverkar alla de lagar och regler som reglerar samhällsplaneringen, och förändringar i dess innebörd skulle påverka hela samhällsplaneringsprocessen. Att det finns vissa problem med planmonopolet och som till viss del begränsar exploateringar är tydligt. För att motverka ekonomiska monopol på en öppen marknad använder man sig av begränsningar genom lagar eller liknande, och vill man förändra kommunala monopol måste man på samma sätt förändra genom att avreglera via lagstiftning. Planmonopolet grundar sig på demokratiska värderingar, så som att folket, genom sina kommunala politiker, är de som ska bestämma hur deras samhälle rent fysiskt ska se ut. En förändring av lagrummet skulle kunna medföra både risker och fördelar. Utifrån denna studie har jag inte kommit fram till att planmonopolet är olämpligt, men att den påverkar frågan starkt är klart och man kan fundera på om en förändring av monopolet skulle kunna ge positiva effekter.

De nya reglerna kring kravet på exploateringspolicy samspelar till viss del med PBL 6 kap 40 § och 5 kap 15 §. Som byggherrarna poängterar i intervjuerna så är det väldigt viktigt för dem att det finns en förutsägbarhet och transparens kring vilka kostnader som kommer att krävas av dem. Att LM ska in i frågan om kostnadsfördelning och ge råd kring detta torde delvis bidra till sådan förutsägbarhet och transparens. En statlig nationell myndighet som LM har krav på att vara enhetliga och ha samma tillvägagångssätt över hela landet. Kommunerna har inte samma krav, och LMs roll kan vara positiv för ökad enhetlighet i exploateringsprocessen. Hur mycket deras råd kommer att kunna påverka kommunerna i dessa frågor beror på hur de väljer att ge råd och hur konkreta deras rådgivning blir.

När kommunerna tar fram sina riktlinjer för exploateringsavtal bör man göra detta med regionen i åtanke. Speciellt i storstadsregionerna torde det finnas ett stort värde för byggherrar i att kommunerna har liknande förväntningar på dem. Förutsägbarheten skulle bli betydligt högre och man skulle kunna arbeta med olika kommuner på ett liknande sätt. Det skulle dock vara en utmaning för kommunerna att samarbeta i framtagandet av sina riktlinjer, något som kräver att politikerna gemensamt kommer överens och inte ändrar riktlinjerna mellan mandatperioderna. Likadana krav i olika kommuner skulle eventuellt kunna göra byggnationen mindre varierad på ett negativt sätt, men då riktlinjerna inte reglerar själva innehållet i detaljplanerna i sig torde risken vara liten. Med samma riktlinjer skulle det även bli enklare för tjänstemän att utbyta erfarenheter kring exploateringsprocessen.

Om en lagtext är oklar studerar man förarbeten eller domstolspraxis. Finns ingen vägledning att få ifrån någon av dessa källor torde ett logiskt nästa steg att vända sig till en statlig myndighet. Då man överlämnat till LM i PBL 5 kap 15 § att ge råd kring tillämpningen av PBL 6 kap 40 § är det LM som ligger närmst lagstiftningen. För att ge råd måste det finnas något att ge råd om. Att lagstiftningen är oklar medför inte att den inte ska tillämpas, utan jag anser att LM måste kliva fram och lägga fram hur man anser att lagen ska tillämpas. Den tolkningen måste sedan självfallet förändras om så krävs efter senare förtydning av lagrummet ifrån lagstiftarens sida eller om det uppkommer domstolspraxis.

Exploateringsvinsten, se kapitel 3.3, uppdelas idag främst mellan kommun, byggherre, fastighetsägare och konsumenten. Den monetära vinsten fås främst av byggherren och delvis fastighetsägaren. Kommunen får värden i staden som bidrar till utveckling och konsumenten får ett värde i sitt boende som blir skillnaden mellan kostnaden för boendet och dennes betalningsvilja. Beroende på när markförvärvet sker så kan byggherren få större delen av exploateringsvinsten. Sker markförvärvet sent blir när konkreta planer finns och förväntningsvärdet är högt så får fastighetsägaren större delen av vinsten. Kommunen tar inte direkt del av vinsten, men de kostnader som bärs av exploatören som de själva slipper kan ses som en del av denna. Konsumenten av bostäder riskerar att få bära kostnader de andra inte åtar sig. Till exempel att man lägger saker som gemensamhetsanläggningar eller att byggherren höjer priset på bostäderna. Då PBL 6 kap 40 § är oklar och inte har fått något större genomslag i praktiken så har troligtvis inte fördelningen av exploateringsvinsten påverkats i någon större utsträckning. I de fall där lagen tillämpats korrekt och förhindrat orimliga kostnadsfördelningar eller icke nödvändiga åtgärder påverkas fördelningen av exploateringsvinsten och gör den enligt lagstiftarens mening mer lämplig. Lagen kan ses som ett sätt att försöka stärka fastighetsägares (byggherrars) ställning gentemot kommunen i exploateringsprocessen.

Vill man påverka hur exploateringsvinsten fördelas kan detta göras genom lagstiftning. Lagstiftning skulle kunna påverka delar av vinstfördelningen, men att påverka hela vinsten som ett begrepp genom lagstiftning bör undvikas. Vårt system som det är uppbyggt idag fungerar dock genom att man anser att exploatörer har rätt till del av exploateringsvinsten. Det måste vara lönsamt för dem att bygga. Att reglera hur mycket vinst/nytta en exploatör ska kunna få kan vara känsligt i ett samhälle med en öppen marknadsekonomi. Vad som skulle vara en rättvis fördelning av en exploateringsvinst är främst en politisk fråga där det finns många åsikter. Man kan anse att kommunen, som företrädare för folket, bör ha större delen av vinsten då företag kan ta ut sina vinster privat. Andra vill uppmuntra den fria marknaden ännu mer. Som vårt system ser ut idag är det dock svårt att endast ändra på fördelningen av exploateringsvinsten utan att negativt påverka den ekonomiska effektiviteten. Den exakta fördelningen idag påverkas av många faktorer, inklusive skickligheten hos de förhandlare från parterna som tar fram exploateringsavtalet. Att kommuner som utnyttjar sitt planmonopol får

mer vinst kan dock anses vara orättvist, men blir följd av monopolsituationen och högre markvärden.

För att få mer klarhet i alternativ kan man studera praxis enligt Norges modell, se kapitel 4.5.1. Om svenska domstolar skulle döma på samma sätt kan man inte veta, men den norska praxisen torde ge viss vägledning. Att kommunerna i Norge kan ta ut förskottsbetalning från byggherrar om de sedan betalar tillbaka är en tanke som eventuellt skulle kunna användas i Sverige. I detta arbete har dock ingen undersökning gjorts kring problem för kommuner med att finansiera sina exploateringar. Att kunna få fram likvida medel till social infrastruktur på detta sätt skulle möjligtvis kunna snabba på exploateringsprocessen i de fall där kommunen har svårt med kapital för en stor investering. Risken med lösningen kan vara att kommuner halvt döljer sina kostnader för sina kommuninvånare genom att sprida ut dessa över längre tid, alternativt att man skjuter ekonomiska problem på framtiden för att kunna få fram så mycket byggnation på så kort tid som möjligt. Byggherrar, speciellt mindre sådana, kan också få problem att finansiera sina projekt. Även om kommunerna skulle betala tillbaka pengarna på sikt så blir det en kostnad för byggherren i form av ökad räntekostnad och tillfälligt mindre likvida medel.

Från Nederländerna, se kapitel 4.5.2, skulle man möjligtvis kunna dra lärdom av deras sätt att tydligt i lagstiftning lista vilka åtgärder som är nödvändiga och inte. En lista med nödvändiga anläggningar skulle kunna bli lång, och den slutsats jag dragit efter detta arbete är att det skulle vara lämpligare att endast lista sådant som är icke-nödvändigt då de flesta anläggningar som finns i en modern stad på ett eller annat sätt är nödvändiga.

Den nederländska lösningen på att skapa förutsägbarhet och insyn för byggherrarna är att de avgifter kommunernas tar ut från byggherrarna för exploatering baserar sig på framtida uppskattade kostnader. Blir kostnaderna högre får kommunen stå för dessa ytterligare kostnader, blir de lägre återbetalas upp till fem procent till kommunerna. Ett sådant system löser onekligen problemet, men kan orsaka andra problem. Kommunerna kommer tvingas att reglera detaljplanerna i ett mycket tidigt skede, och gör dem svåra att ändra på utan att göra om kostnadsuppskattningen. Det riskerar att dra ut på tiden om kommunen ska presentera en kostnad redan när man inleder förhandlingarna, och tar man inte fram en uppskattad kostnad förrän allt är bestämt i slutet så kvarstår problemet att byggherrarna inte vet vilka kostnader som de ska ta när de ger sig in i förhandlingarna. Tjänstemännen skulle få större press på sig att göra exakt rätt för att hålla sig till den budget som fastställts av de kommunala politikerna. Systemet skulle kunna användas i Sverige men skulle kräva stora undersökningar för att kunna identifiera alla konsekvenser.

6 Slutsatser och fortsatta studier

6.1 Slutsatser

PBL 6 kap 40 § är dåligt underbyggd i förarbeten vilket skapar en stor osäkerhet hur man ska tolka dess innebörd. Jämfört med den tidigare situationen att exploateringsavtalen är helt oreglerade i lagen är det dock en stor förbättring och ett kliv i rätt riktning.

Vad som menas med *"nödvändiga åtgärder"* går inte att veta exakt, men jag anser att det inte kan vara ett särskilt restriktiv uttryck utan att det endast finns till för att begränsa de mest extrema fallen. Det som framkommit som icke-nödvändiga åtgärder är sådana som ej har stöd i PBL, till exempel ekologisk kompensation av naturvärden utanför detaljplaneområdet eller ekologisk kompensation enbart i pengar. Hur långt utanför en detaljplan som åtgärder kan anses vara nödvändiga går inte heller att veta, utan beror helt på de individuella förutsättningarna. Vad som är en exploatörs *"nytta"* av en detaljplan får anses vara den ekonomiska värdehöjning som man får av en anläggning eller åtgärd. Byggherrar kopplar sin nytta till kvadratmeter BTA. Vad som är ett *"rimligt förhållande"* mellan en exploatörs åtagande och nytta av en detaljplan går inte att veta.

Praxis, eller ytterligare förtydligande från lagstiftarens sida behövs för att ge klarhet i frågan. Lagen ger dock inget incitament för en byggherre att rättsligt tvista med en kommun, och troligtvis kommer ingen eller ytterst lite praxis skapas i frågan. Skapas ingen praxis och låter lagstiftaren lagen förbli oklar så är min slutsats är att det blir upp till LM att tolka lagen och ge den innebörd i praktiken.

Vad LM i sitt råd enligt PBL 5 kap 15 § ska göra är oklart. Efter att ha studerat problematiken man vill angripa är min slutsats att man ifrån LMs sida bör kräva in ett utkast till exploateringsavtal i varje enskilt fall och i detta utkast kräva en redovisning hur man löst kostnadsfördelningen för allmänna platser samt varför kostnadsfördelningen ser ut som den gör. Kommunernas exploateringspolicy borde tydligt redovisa hur man gör med kostnadsfördelningar för allmänna platser, och i normalfallet bör LM kontrollera att man följer sin policy. Endast när en part uppenbart utnyttjar den andra bör man tydligt påpeka att fördelningen inte är skälig. Exakta intervall för fördelningar som är tillåtna och inte är dock extremt svårt att få fram i praktiken då varje enskilt exploateringsprojekt är unikt. Men generella riktlinjer för vad som är skäligt och inte bör kunna tas fram av LM, utöver deras kontroll av de faktiska exploateringsavtalen, och ge stöd till byggherrar och kommuner kring hur de ska arbeta med dessa frågor.

6.2 Fortsatta studier

Ett projekt kan vara att söka djupare förståelse kring hur man tolkar uttrycket *nytta* i olika sammanhang. Det finns många olika områden inom juridik och andra områden, så som exploatering, där man tar upp begreppet. Vid genomförandet av stora infrastrukturprojekt, till exempel Sverigeförhandlingen, görs avvägningar kring vilken nytta sådan stor infrastruktur har för olika kommuner och liknande. Lagen om allmänna vattentjänster har länge hanterat frågan kring fastigheters nyttor av VA och har under årens lopp förändrat sin syn på vad nytta är.

Att studera internationella modeller för hur man hanterar exploatering i lag skulle vara mycket givande. Att studera praxis i länder med liknande lösningar som Sverige skulle ge viss insikt. Vår lösning påverkas inte nödvändigtvis av deras praxis, men skulle ge fler tankar kring hur man kan resonera kring dessa frågor. Att titta på andra länder och hur dom löst liknande problem på ett annat sätt skulle också vara intressant.

Vill man fördjupa sig ännu mer i just det ämne detta arbete behandlar så skulle en större kvantitativ undersökning bland fler kommuner och byggherrar kunna ge mer information om vad branschen anser om dessa frågor. De mindre aktörernas åsikter är dåligt belysta och utifrån dem kan man utveckla mer resonemang om bra lösningar. Djupare studier kring Länsstyrelsen och deras hantering av de äldre exploatörsbestämmelserna skulle också kunna göras för att försöka tolka paragrafen.

7 Källförteckning

7.1 Litteratur

Børrud, E. och Røsnes, A. Under utgivning 2016. Projektbasert byutvikling: mot en kvalitativ prosjektrettet byplanlegging. Oslo, Norge: Fagbokforlaget.

Ekbäck, Peter. 2011. Fastighetssamverkan för utförande, drift och förvaltning av gemensamma anläggningar: Särskilt om anläggningslagen och lagen om förvaltning av samfälligheter, Upplaga 2. Stockholm, Sverige: Kungliga Tekniska Högskolan.

Höst, Martin och Regnell, Björn och Runeson, Per. 2006. Att genomföra examensarbete, upplaga 1:6. Lund, Sverige: Studentlitteratur Aktiebolag.

Julstad, Barbro. 2011. Fastighetsindelning och markanvändning, upplaga 4. Stockholm, Sverige: Norstedts juridik.

Kalbro, Thomas. 1988a. Fördelning av exploateringsvinst mellan fastighetsägare: En analys av fördelningssystem mot bakgrund av rättvisa och ekonomisk effektivitet. Doktorsavhandling, meddelande 4:56 från institutionen för fastighetsteknik. Stockholm, Sverige: Kungliga Tekniska Högskolan.

Kalbro, Thomas. 1988b. Exploateringsvinst: En diskussion om vinstbegrepp vid fördelning av exploateringsvinst mellan fastighetsägare. Meddelande 4:54 från institutionen för fastighetsteknik. Stockholm, Sverige: Kungliga Tekniska Högskolan.

Kalbro, Thomas. 2009. Finansiering av infrastruktur. Svenska exploateringsavtal i jämförelse med Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA. Rapport 4:110/ TRITA- FAT. Stockholm, Sverige: Avdelningen för fastighetvetenskap Kungliga Tekniska Högskolan.

Kalbro, Thomas och Lindgren, Eidar. 2010. Markexploatering, upplaga 4. Stockholm, Sverige: Norstedts juridik.

Lantmäteriverket. 1988. Boken om genomförande enligt plan- och bygglagen. Gävle, Sverige: Lantmäteriverket.

Lehrberg, Bert. 2014. Praktisk juridisk metod, upplaga 7:1. Uppsala, Sverige: Iusté Aktiebolag.

Madell, Tom och Lundberg, Sofia. 2008. Ska vi singla slant? Om försäljning av offentliga tillgångar. Stockholm, Sverige: Konkurrensverket

Magne Holme, Idar och Krohn Solvang, Bernt. 1997. Forskningsmetodik Om kvalitativa och kvantitativa metoder, upplaga 2. Lund, Sverige: Studentlitteratur Aktiebolag.

Svenning, Conny. 1999. Metodboken Samhällsvetenskaplig metod och metodutveckling, upplaga 3. Eslöv, Sverige: Lorentz Förlag.

7.2 Riksdagstryck

Prop. 1947:131

Prop. 1969:128

Prop. 1973:160, Kungi.Maj:ts proposition med förslag till anläggningslag mm.

Prop. 1980/81:165, om ändring i byggnadslagen (1947:385) m.m.

Prop. 1985/86:1, med förslag till ny plan- och bygglag

Prop. 2009/10:160, En enklare plan- och bygglag

Prop. 2009/10:170, En enklare plan- och bygglag

Prop. 2010/11:63, Komplettering av den nya plan- och bygglagen

Prop. 2013/14:126, En enklare planprocess

SOU 1945:15, Stadsplaneutredningen 1942, Förslag till byggnadslag.

SOU 1979:66, Ny plan- och bygglag del 2

SOU 1996:168, Översyn av PBL och VA lagen

SOU 2012:91, Ett effektivare plangenomförande

7.3 Webbsidor

Boverket. 2016.

<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/> (Hämtad 2016-02-22)

Lantmäteriet. 2015.

<https://www.lantmateriet.se/globalassets/om-lantmateriet/rattsinformation/handbocker/handbok-fbl.pdf> (Hämtad 2016-03-15)

Rasmussen, Knut F. 2014.

Utbyggningsavtaler: Juridisk utgangspunkt och rammer for bruk. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <http://www.its-norway.no/ikbViewer/Content/915273/1%20Hva%20sier%20loven%20-%20Rasmussen.pdf> . (Hämtad 2016-04-19)

7.4 Personlig kommunikation

Bellman, Irene. Konsult. Intervju 2016-03-22

Borgman, Lars. Projektutvecklare på JM. Intervju 2016-03-17

Bucht, Martin. Affärsutvecklare på Skanska. Intervju 2016-03-21
Crichton, Ulf. Exploateringschef på Nacka kommun. Intervju 2016-03-18
Flykt, Staffan. Operativ chef på Varvsstaden AB. Intervju 2016-03-08
Haag, Anna. Projektutvecklare på JM. Intervju 2016-03-17
Jarnås, Ulla. Enheten för överklaganden Länsstyrelsen Stockholm. Email. 2016-02-08
Lagerlund, Anders. Bolagsjurist på Skanska. Intervju 2016-03-15
Lundgren, Lars. Bolagsjurist på Peab. Intervju 2016-03-08
Mattson, Nancy. Chef för projektutveckling på JM. Intervju 2016-03-22
Persson, Germund. Chefsjurist på SKL. Intervju 2016-03-21
Røsnes, August Edvard. Anställd seksjon for by- og regionplanlegging, NMBU - Norges miljø- og biovitenskaplige universitet, Email 2016-04-20
Wasting, Malén. Projektutvecklare på JM. Intervju 2016-03-17

7.5 Rättsfall

RÅ 1994 ref. 54
RÅ 1988 ref 41
RÅ 1991 ref 17