

Fördelningsprinciper gällande utbyggnadskostnader för allmän platsmark

Christian Olsson
Louise Wind

Copyright © Christian Olsson & Louise Wind, 2019

Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet

Fastighetsvetenskap
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
BOX 118
221 00 Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/19/5429 SE
Tryckort: Lund

Fördelningsprinciper gällande utbyggnadskostnader för allmän platsmark

Principles to distribute costs for public space

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Christian Olsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Louise Wind, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Fredrik Warnquist, universitetsadjunkt, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds
Universitet

Examinator/Examiner:

Malin Sjöstrand, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Matilda Hammarberg, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds
Universitet

Frans Sörensen, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Exploateringsavtal, allmän plats, plan- och bygglagen

Keywords:

Land development agreement, public space, planning and building act

Fördelningsprinciper gällande utbyggnadskostnader för allmän platsmark

Abstract

The aim of this paper is to represent various distribution principles that occur when a municipality divide costs for expansion of public space between developers who act in the same detailed development plan.

We will look at different principles to divide costs, compare projects, investigate geographical differences, compare the cost that is debited and discuss transparency in the land development agreements.

To answer the aim, a collection and review of land development agreements have been made. Eleven of these are represented in the report.

Three principles to divide costs are represented in the collected material, these are: gross area, gross area in combination with a factor related to permit use and future land proportion.

The location of the projects has not been crucial, rather the nature of the project and the preferences of the municipality.

Based on the agreements that has been reviewed, it's common that the municipality charge the actual cost of expanding public space. One reason is that the municipality wants to avoid risk.

The difficulty of finding out which distribution principle that is used varies a lot between the land development agreements that have been examined. There is no doubt that lack of transparency is a problem for a third part.

Fördelningsprinciper gällande utbyggnadskostnader för allmän platsmark

Sammanfattning

Efter kontakt med exploateringsavdelningen på WSP i Stockholm fick vi förslaget att, i samarbete med dem, titta närmare på hur kostnader för utbyggnad av allmän plats fördelas när fler än en exploatör verkar inom samma detaljplan. En fråga som WSP, i form av rådgivande konsulter, anser är intressant att undersöka.

6 kap. 40 § plan- och bygglagen (2010:900) ligger till grund för kommunens rätt att ta ut kostnader för utbyggnad av allmän plats. Där anges att byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes ”nytta” av planen. Hur nytta ska bedömas framgår däremot inte av paragrafen.

Syftet med detta arbete är att belysa olika fördelningsprinciper som förekommer vid utbyggnad av allmän plats när fler än en exploatör verkar inom samma detaljplan. Fem frågeställningar ligger till grund för rapporten där vi undersöker olika fördelningsprinciper, jämför projekt, studerar geografiska skillnader, framställer vilken kostnad som debiteras, resonerar kring vem som står som riskbärare samt tar upp transparens i exploateringsavtalen.

För att besvara rapportens frågeställningar har en insamling och granskning av exploateringsavtal gjorts. Denna resulterade i en slutgiltig sammanställning och analys av elva avtal. Studien är av kvalitativ art och några statistiska slutsatser kan därför inte dras utifrån rapporten.

De fördelningsprinciper som finns representerade är BTA, BTA i kombination med värdefaktor för olika ändamål samt markandel för blivande kvartersmark. I projekten som använt BTA i kombination med värdefaktorer har nyttan för samma typ av bebyggelse bedömts något olika. Markandel har använts för ett logistikcentrum på Hisingen i Göteborg.

Trots att varje projekt är unikt kan vi konstatera att nyttan främst bedömts utifrån kvadratmeter BTA. Projektens lokalisering har inte varit avgörande för val av fördelningsprincip, snarare projektens karaktär och kommunens preferenser.

I de flesta avtal som studerats har kommunen valt att debitera den faktiska kostnaden som exploatörerna gemensamt ska stå för. En anledning till detta är att kommunen då undviker rollen som riskbärare om projektet skulle bli dyrare än beräknat, till skillnad från fall där den uppskattade kostnaden debiteras. I slutändan kan en sådan felberäkning drabba kommunens skattebetalare.

Svårigheten att ur exploateringsavtalen utläsa vilken fördelningsprincip som använts har varierat. Bristande transparens leder till problem för en utomstående part som ska granska ett exploateringsavtal. För vem ett avtal är utformat är tydligt: kommunen och de enskilda exploatörerna.

Fördelningsprinciper gällande utbyggnadskostnader för allmän platsmark

Förord

Detta examensarbete motsvarar 30 hp och har genomförts under våren 2019 vid avdelningen för Fastighetsvetenskap vid Lunds Tekniska Högskola. I och med arbetet avslutar vi fem års studier och kan titulera oss som civilingenjörer inom Lantmäteri.

Inledningsvis vill vi tacka Jan Hessel, vår handledare på WSP, som tillsammans med kollegor kom med idén till examensarbetet och har erbjudit professionell hjälp längs vägen. Tack till Thomas Kalbro för vägledning vid arbetets uppstart.

Ett stort tack till de kommuner som varit hjälpsamma, besvarat frågor och försett oss med exploateringsavtal.

Ett särskilt tack till vår handledare Fredrik Warnquist för ett stort engagemang och värdefulla synpunkter under arbetets gång.

Avslutningsvis vill vi tacka vänner och klasskamrater för fem fantastiska år i Lund!

Lund den 3 juni 2019



Christian Olsson



Louise Wind

Fördelningsprinciper gällande utbyggnadskostnader för allmän platsmark

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	16
1.1 Bakgrund	16
1.2 Jan Hessel på WSP har ordet.....	17
1.3 Syfte och frågeställningar.....	17
1.4 Avgränsningar	18
1.5 Målgrupp	18
1.6 Metod	18
1.7 Felkällor	22
1.8 Disposition	22
1.9 Tidigare examensarbeten.....	22
2 Förutsättningar för markexploatering.....	25
2.1 Plan- och tillståndssystemet i PBL.....	25
2.1.1 Regionplan	25
2.1.2 Översiktsplan.....	25
2.1.3 Detaljplan	26
2.1.4 Områdesbestämmelser	26
2.1.5 Tillstånd och lov.....	26
2.2 Detaljplaneprocessen.....	26
2.2.1 Kommunalt planmonopol.....	26
2.2.2 När krävs detaljplan?.....	27
2.2.3 Krav på reglering i detaljplan.....	27
2.2.4 Förfarande	28
2.2.5 Planprogram	28
2.2.6 Samråd.....	28
2.2.7 Granskning	29
2.2.8 Antagande.....	29
2.2.9 Laga kraft	29
2.3 Allmän plats	29
2.3.1 Kommunalt huvudmannaskap.....	30
2.3.2 Enskilt huvudmannaskap.....	30
2.3.3 Gemensamhetsanläggning.....	30
2.4 Avtal med offentligrättsliga inslag.....	31
2.4.1 Vad är ett avtal?.....	32
2.4.2 Frivilliga och tvingande regler i avtalslagen	32
2.4.3 Lagtolkning och avtalstolkning.....	34
2.4.4 Avtalets giltighet	34
2.4.5 Tydliga avtal och hänsyn till olika lagar	34
2.4.6 Föravtal.....	35
2.5 Genomförandeavtal.....	35
2.5.1 Kommunens olika roller.....	35
2.6 Exploateringsavtal.....	36
2.6.1 Exploateringsavtalets syfte och innehåll.....	37
2.6.2 Marköverlåtelse och fastighetsbildning i exploateringsavtal.....	37
2.6.3 Exploateringsavtal i plan-och bygglagen.....	38

Fördelningsprinciper gällande utbyggnadskostnader för allmän platsmark

2.6.4 Uppföljning av exploateringsavtal	38
2.7 Markanvisning.....	39
2.7.1 Prissättning för kommunal mark vid markanvisning	39
2.7.2 Hur sker en markanvisning	39
2.8 Värdering av fastigheter	40
2.8.1 Ortsprisivärdering.....	41
2.8.2 Antagande av detaljplan - påverkan på markens värde.....	42
2.9 Begreppet nytta som fördelningsnyckel i olika lagar.....	43
2.9.1 PBL, förarbeten och äldre bestämmelser	43
2.9.2 AL.....	45
2.10 Lagstiftning i andra länder	46
2.10.1 Finland.....	46
2.10.2 Nederländerna	47
2.10.3 Norge.....	48
2.10.4 Jämförelse med Sverige	48
3 Sammanställning av avtal.....	49
3.1 Stockholm, Södra Solvallastaden	49
3.2 Nacka, Södra Nacka strand	50
3.3 Danderyd, Eneby torg	51
3.4 Uppsala, Norra Kapellgården.....	51
3.5 Göteborg, Radiotorget.....	52
3.6 Göteborg, Närcentrum vid Brottkärrmotet	52
3.7 Göteborg, Logistikcentrum Hisingen.....	53
3.8 Mölndal, Källered centrum	53
3.9 Partille, Gökegård.....	54
3.10 Malmö, Norra Sorgenfri kv Brännaren	55
3.11 Södertälje, Kv Pucken	56
3.12 Resultatöversikt.....	57
3.13 Kommunens riktlinjer	58
4 Resultat och diskussion	59
4.1 Förekommande fördelningsprinciper	59
4.1.1 BTA	59
4.1.2 Värdefaktorer	60
4.1.3 Markandel.....	61
4.2 Finns uppenbara geografiska skillnader?	61
4.3 Faktiska eller uppskattade kostnader- Vem är riskbärare i projekten?	62
4.3.1 Faktisk eller uppskattad kostnad kopplat till lagstiftningen.....	63
4.3.2 Projekt som utmärker sig.....	63
4.4 Transparens- För vem är exploateringsavtalen skrivna?.....	64
4.4.1 Urklipp från avtal där fördelningsprincipen framgår tydligt.....	65
4.5 Begreppet nytta	66
5 Slutsats	67
5.1 Framtida studier.....	68
6 Referenser.....	69
6.1 Litteratur.....	69

Fördelningsprinciper gällande utbyggnadskostnader för allmän platsmark

6.2 Rapporter	69
6.3 Offentligt tryck	70
6.4 Rättsfall	70
6.5 Övriga källor	70

Ordlista och definitioner

Allmän plats: 1 kap. 4 § PBL: *“en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov”*.

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

Byggherre: 1 kap. 4 § PBL: *“den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten”*. I rapporten används även benämningen *exploatör*.

Byggrätt: Rättighet att på en fastighet uppföra byggnad eller göra tillbyggnad. Volymen brukar anges i BTA eller ljus BTA.

Exploateringsavtal: 1 kap. 4 § PBL: *“exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning 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”*.

Exploatör: En byggherre eller fastighetsägare som ansvarar för att utveckla (exploatera) mark eller fastighet.

Fastighetsägare: Fysisk eller juridisk person som äger fastighet. I rapporten används även benämningen *exploatör*.

Ljus BTA: Syftar på den del av bruttoarean som ligger ovan mark.

Författningar och förkortningar

AL	Anläggningslagen (1973:1149)
AvtL	Avtalslagen (1915:218)
BL	Byggnadslagen (1947:385)
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
JB	Jordabalken (1970:994)
KL	Kommunallag (2017:725)
KML	Kulturmiljölag (1988:950)
LAV	Lag om allmänna vattentjänster (2006:412)
LL	Ledningsrättslagen (1973:1144)
LOU	Lag om offentlig upphandling (2016:1145)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
ÄPBL	Äldre plan- och bygglagen (1987:10)
MEX	Mark-och exploatering
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
VA	Vatten och avlopp

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Fungerande infrastruktur har en central betydelse för ett lands välmående och utveckling. En fråga är om det är det offentliga och/eller privata som ska betala för de allmänna anläggningar som krävs för att samhällsbyggandet och bostadsförsörjningen ska fungera. Andra frågor är om det finns brister i systemet som reglerar kostnadsfördelning och om det finns påtaglig risk att samhällsekonomiskt lönsamma projekt inte genomförs, fördröjs eller fördyras? Under 1970- och 1980-talet präglades bostadsbyggandet till stor del av det statliga bostadsfinansieringssystemet, vilket innebar dels en kontroll av att kostnaden för infrastruktur och bostäder inte översteg en viss nivå och dels en reglering av det pris som bostäderna fick säljas/upplåtas för. Under 1990-talet skedde en förändring till mer marknadsorienterat byggande där fler projekt började utföras av privata byggherrar. I takt med ökat byggande drabbas kommunen av följdinvesteringar i form av skolor, social service och trafikaneläggningar. För kommuner med ansträngd ekonomi blir detta extra kännbart. Via exploateringsavtal lägger därför kommuner delar av dessa kostnader på berörda byggherrar inom planområdet.¹ Förhandlingar mellan kommun och byggherre kring exploateringsavtal sker mot bakgrund av kommunens planmonopol. Parterna har olika förhandlingspositioner, av den anledningen är det extra viktigt med förutsägbara och tydliga regler. Bristande förutsägbarhet avseende vilka krav och vilka kostnader som åläggs byggherrarna skapar stor osäkerhet och kan bidra till långdragna planprocesser och mindre effektivt byggande.

6 kap. 40 § plan- och bygglagen (PBL) ger kommunen rätt att i exploateringsavtal besluta om att byggherren eller fastighetsägaren ska vidta eller finansiera gator, vägar eller andra allmänna platser. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras och byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. I förarbeten till 6 kap. 40 § PBL har en plangenomförandeutredning, "*ett effektivare plangenomförande*", endast behandlat frågan om hur nyttan ska bedömas marginellt.² Så länge byggherren eller fastighetsägaren uppnår någon ekonomisk nytta med avtalet är lagens krav uppfyllda.³ Vid exploatering av nya områden har kommunen rätt att göra en individuell bedömning av hur nyttan ska bedömas för byggherrar eller fastighetsägare.

Idén till studien kommer från avdelningen för exploatering på WSP i Stockholm. Vår kontaktperson Jan Hessel med kollegor önskar underlag som kan ge vägledning när kostnader ska fördelas vid utbyggnad av allmän plats.

¹ Kalbro, 2009. *Finansiering av infrastruktur*. s. 1.

² SOU 2012:91. s. 217.

³ Prop. 2013/14:126. s. 157.

1.2 Jan Hessel på WSP har ordet

Genom hela examensarbetet har vi haft kontinuerlig kontakt med vår handledare Jan Hessel, gruppchef för exploateringsenheten på WSP i Stockholm. Jan har tidigare arbetat med exploateringsfrågor i olika kommuner kring Stockholmsregionen och gästföreläser på Kungliga tekniska högskolan. Nedan lyder ett kort citat kring hur idén till examensarbetet uppstod.

“Jag och mina medarbetare i exploateringsgruppen på WSP jobbar regelbundet med att hjälpa olika kommuner och exploatörer med deras exploateringsavtal. En frågeställning som vi träffar på regelbundet i vår rådgivning till olika beställare och som ofta upplevs som både lite komplicerad och otydlig avseende vad som gäller är just hur kostnader för utbyggnad av allmän plats ska fördelas. I synnerhet gäller detta i mer komplexa exploateringsprojekt där flera exploatörer är inblandade.

Jag har också själv i mina tidigare roller som anställd i kommun då jag varit projektledare för exploateringsprojekt hanterat den här senare formen av flerpartsprojekt, och kan därifrån känna igen de svårigheter som våra beställare upplever.

Mot den här bakgrunden ser jag den kartläggning av de olika avtal som har tecknats som det här examensarbetet innebär som ett bra första steg mot att förbättra branschens kunskaper i ämnet och en möjlighet att göra det lättare för parterna i en exploateringsavtalsförhandling att enas i den här frågeställningen.”

1.3 Syfte och frågeställningar

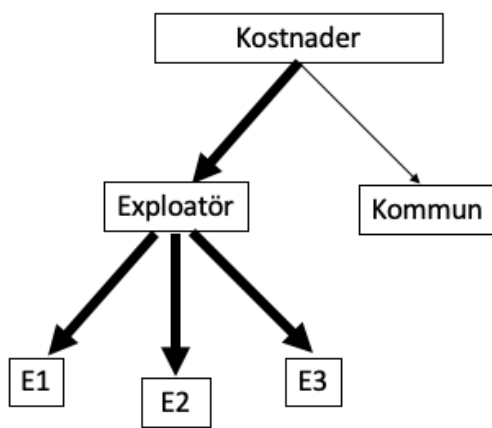
Syftet med denna rapport är att belysa och undersöka olika fördelningsprinciper som förekommer när utbyggnadskostnader för allmän plats ska fördelas mellan fler exploatörer som verkar inom samma detaljplan.

För att besvara syftet används frågeställningarna nedan:

- Vilka olika fördelningsprinciper förekommer?
- Finns det uppenbara skillnader mellan regioner eller kommuner i frågan om vilken fördelningsprincip som används?
- Bekostar exploatörerna kommunens uppskattade eller faktiska kostnader för utbyggnad av allmän plats?
- Vid användning av uppskattade kostnader, ska kommunen ta rollen som riskbärare i de fall kostnaderna överstiger de verkliga?
- Hur transparenta är exploateringsavtalen för en utomstående?

1.4 Avgränsningar

Rapporten är begränsad till att avse fördelning av kostnader för utbyggnad av allmän plats i projekt där minst två exploatörer verkar inom samma planområde. Den totala kostnaden för utbyggnad av allmän plats kan fördelas mellan berörda exploatörer och kommun. I denna rapport undersöks endast den kostnad som fördelas mellan berörda exploatörer (E), se figur 1. Fokus har framförallt legat på kommuner kring de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö eftersom det är störst sannolikhet att de efterfrågade projekten förekommer där.



Figur 1 Förtydligande gällande mellan vilka parter kostnadsfördelningen i rapporten sker.

1.5 Målgrupp

Examensarbetet riktar sig främst till kommuner, byggherrar och konsulter verksamma som rådgivare inom exploateringsfrågor. Vår förhoppning är att studien ska kunna användas som underlag till yrkesverksamma inom samhällsbyggnadsbranschen vid val av fördelningsprincip. För den målgrupp examensarbetet riktar sig till anses kapitel 2.1–2.9 som redan känd kunskap och behöver därför inte läsas.

1.6 Metod

Uppstartsmöten och kontinuerlig kontakt

För att kombinera de riktlinjer som Lunds tekniska högskola har kring examensarbeten med det specifika önskemål som WSP har av studien valde vi att ha några inledande telefonmöten tillsammans med både Jan Hessel på WSP och Fredrik Warnquist, vår handledare på institutionen. Därefter har kontinuerliga samtal ägt rum med var och en av ovanstående personer.

Inläsning- Litteratur och lagstiftning

För att kunna besvara examensarbetets frågeställningar och få en djupare förståelse för exploateringsavtalets roll i byggprocessen samt den lagstiftning som styr har en käll- och litteraturstudie utförts. I samband med litteraturstudien har relevanta lagar och förarbeten granskats. Litteraturen som använts faller framförallt inom ramen för exploatering och exploateringsavtal. De lagar som granskats är kopplade till exploatering och måste beaktas i en sådan process.

Insamling och val av exploateringsavtal

För att ta reda på hur kostnader fördelas mellan byggherrar vid utbyggnad av allmän plats i praktiken har en insamling av exploateringsavtal gjorts.

I inledningen av arbetet bokade vi in ett möte med Anita Wallin, exploateringschef i Lunds kommun. Tillsammans med Anita diskuterade vi hur Lunds kommun arbetar med exploateringsprojekt och vilka kostnader som åläggs exploitörer. Samtalet utgjorde en bra grund och vi fick en bättre förståelse inför vår framtida granskning av exploateringsavtal.

I ett tidigt skede tog vi också kontakt med Thomas Kalbro, professor i fastighetsvetenskap inom området markexploatering, för att diskutera ämnet och tillvägagångssättet. Vår handledare Jan Hessel på WSP har tidigare diskuterat ämnet tillsammans med Kalbro och därigenom fått bekräftat idén om ett examensarbete inom området. Enligt både Hessel och Kalbro är avtal med fler än en exploitör inblandande relativt ovanligt förekommande och störst sannolikhet är att de efterfrågade avtalen finns i storstadsregionerna. Eftersom studien inte utgör någon statistisk undersökning fick vi bekräftat att 10–12 avtal utgör en tillräckligt bra grund för att påvisa vilka olika fördelningsprinciper som kan förekomma.

Detta sammantaget gör att vi framförallt koncentrerat oss på att kontakta kommuner kring Stockholm, Göteborg och Malmö. Några få kommuner utanför storstadsregionerna har även kontaktats. En sammanställning av kontaktuppgifter till relevanta personer som jobbar med mark-och exploateringsfrågor i olika kommuner gjordes med hjälp av vår handledare på WSP, samtal till kommuner samt en lista från Mex-kommittén.⁴ Insamlingen av avtal genomfördes initialt via kontakt på telefon för att förklara vårt syfte med studien. Till samtliga kontaktade skickades även ett mail för att förtydliga vilken typ av avtal som efterfrågades. Sammanlagt har 31 kommuner blivit kontaktade via telefon och/eller mail. Exploateringsavtalen har sedan tagits emot via mail och vid behov har kompletteringar gjorts i form av bilagor. I tabell 1 framgår vilka kommuner som kontaktats och figur 2 förtydligar fördelningen av respons i ett cirkeldiagram. De kommuner som kontaktats där svar uteblivet fick frågan två gånger vardera per mail och telefon. I takt med att allt fler kommuner återkom med relevanta avtal från storstadsregionerna upphörde våra försök efter hand

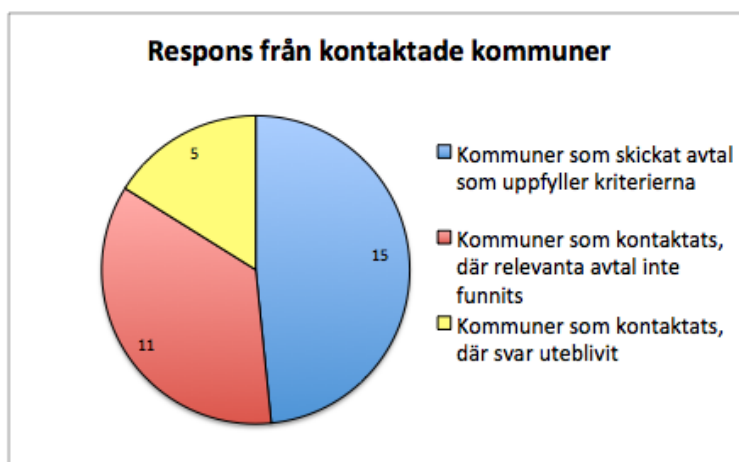
⁴ Mex-kommittén är en förening som arbetar med utveckling, fortbildning och samarbete inom samhällsbyggande, särskilt det kommunal-tekniska verksamhetsområdet.

Fördelningsprinciper gällande utbyggnadskostnader för allmän platsmark

att nå de kommuner som ännu inte svarat, eftersom tillräckligt många avtal redan inkommit för att kunna genomföra studien.

Tabell 1 Kommuner som kontaktas.

Kommuner som skickat avtal som uppfyller kriterierna	Kommuner som kontaktats, där relevanta avtal inte funnits	Kommuner som kontaktats, där svar uteblivit
Stockholm	Helsingborg	Huddinge
Nacka	Öståkers	Västerås
Sollentuna	Umeå	Järfälla
Täby	Vallentuna	Norrtälje
Tyresö	Lidingö	Sigtuna
Värmdö	Jönköping	
Uppsala	Ystad	
Norrköping	Ängelholm	
Södertälje	Trollhättan	
Danderyd	Karlskrona	
Upplands-Väsby	Kungälv	
Göteborg		
Möndal		
Malmö		
Lund		



Figur 2 Fördelning av respons från kontaktade kommuner.

26 av kommunerna återkom med svar, varav 15 kommuner återkom med sammanlagt 31 projekt som uppfyllde våra krav, se tabell 2.

Fördelningsprinciper gällande utbyggnadskostnader för allmän platsmark

Tabell 2 Antal avtal per kommun, där relevanta avtal funnits.

Kommuner som skickat avtal som uppfyller kriterierna	Antal avtal från kommunen
Stockholm	2
Nacka	1
Sollentuna	1
Täby	1
Tyresö	2
Värmdö	1
Uppsala	2
Norrköping	3
Södertälje	3
Danderyd	1
Upplands-Väsby	1
Göteborg	5
Möndal	1
Malmö	5
Lund	2

Granskning av avtal

För att kunna jämföra och få en överblick av respektive projekt har ett antal frågor ställts upp och besvarats i sammanställningen för varje avtal, se kapitel 3. Följande frågor besvaras:

- Kommun
- Exploateringsavtalets antagande
- Parter
- Total bygggrätt kvm BTA
- Blivande användning
- Byggnation genomförd ännu
- Uppskattad kostnad för utbyggnad av allmän plats
- Kostnad som debiteras
- Fördelningsprincip
- Kommentar

För att kunna besvara frågorna och förstå projektens karaktär har vi också sökt upp och studerat tillhörande detaljplaner. Detaljplanerna har bidragit genom att ge en bättre uppfattning om de allmänna anläggningarnas omfattning utöver vad som nämns i exploateringsavtalen. I sammanställningen har vi valt att utelämna hänvisning eller utklipp från detaljplanerna. Vid intresse är det möjligt att ta del av de aktuella detaljplanerna genom att kontakta berörda kommuner.

Anledningen till att avtal gallrats bort och inte finns med i sammanställningen är att önskvärd information har saknats eller varit otydlig, samtidigt som komplement i

form av bilagor eller annan relevant information inte inkommit i tid. Av de 31 avtal som granskats har elva avtal från nio olika kommuner valts ut för att representera denna rapport, se sammanställning i kapitel 3. De elva exploateringsavtalen representerar tillsammans projekt av olika storlek, olika framtida användning och en geografisk spridning. Eftersom rapporten inte syftar till att göra en statistisk undersökning har antalet exploateringsavtal inte varit avgörande. Arbetet har genomförts som en kvalitativ studie.

1.7 Felkällor

En felkälla som kan tänkas finnas i studien rör främst den begränsade tid vi haft för att inhämta kompletterande information i form av bilagor. Det är också svårt att säga om de avtal som kommunerna skickat till oss är de mest relevanta för studien.

1.8 Disposition

Kapitel 1 – Inledning

I arbetets inledning presenterar vi kort bakgrund, syfte, metod och avgränsningar. Andra examensarbeten inom området sammanfattas kort.

Kapitel 2 – Teoretisk bakgrund

Inledande teoridel. I kapitlet beskrivs markexploateringsprocessen, regelverk kring avtal och kort om lagstiftning i andra länder.

Kapitel 3 – Sammanställning av avtal

I kapitlet sammanställs de avtal som valts ut i rapporten.

Kapitel 4 – Diskussion och analys

Diskussion och analys kring de avtal som sammanfattas i kapitel 3.

Kapitel 5 - Slutsats

Rapportens frågeställningar besvaras. Förslag på framtida studier presenteras.

1.9 Tidigare examensarbeten

Nedan följer en kort sammanfattning av examensarbeten som kan kopplas till denna rapport. De teman som använts vid sökning efter dessa är framförallt exploatering, kostnadsfördelning, avtal och finansiering.

I examensarbetet *Ett enklare exploateringsavtal- En studie av PBL 6:40* skrivet vid LTH 2016 gör *Joakim Sköldén* en utredning om hur 6 kap. 40 § PBL ska tolkas och tillämpas i praktiken. Intressant är den utredning som görs om vad som är ett rimligt förhållande mellan en exploatörs åtaganden och dennes nytta av en detaljplan. Förarbeten och närliggande rättsområden undersöks i rapporten samtidigt som intervjuer genomförs med byggherrar och yrkesverksamma med ett kommunalt

perspektiv. Slutsatsen är att nyttan enligt lagstiftningen främst handlar om den ekonomiska värdestegring en exploatör får av detaljplanen. Byggherrarna som intervjuades kopplade främst nyttan till kvadratmeter BTA. Genom intervjudelen ger examensarbetet en bild av hur yrkesverksamma byggherrar upplever att nytta bör kopplas till en ny detaljplan.

I examensarbetet *Exploatering och hållbara avtal* skrivet vid LTH 2017 gör *Erik Lindén* och *Gunnar Dahlström* en undersökning av exploateringsavtal och om någon förändring skett sedan 2015 då termen blev definierad i PBL. Arbetet undersöker om lagändringen har fått något genomslag i praktiken. För att få svar på detta genomförs intervjuer med byggherrar och kommuner. Ett av de problem som nämns i förarbetena till lagändringen är bristande transparens. Intressant är det resonemang som sker kring transparens och otydlighet, som kan leda till risktagande för inblandade parter. I intervjuer upplever dock inte exploatörerna detta som ett problem eller något som orsakat svårigheter.

2016 skrev *Sophie Svensson* examensarbetet *Exploateringsavtal - Regleringen av avtalsrelationen mellan kommuner och enskilda aktörer* vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet. I uppsatsen studeras de lagregler som infördes i plan- och bygglagen 2015 angående exploateringsavtal. Ett av målen med regleringen var att jämna ut avtalsförhållandet och minska kommunens rätt att ställa högre krav på exploatörer än vad som är nödvändigt för exploateringen. Att öka insynen och förutsägbarheten för exploateringsavtal var också ett mål. Hennes slutsats av studien är att lagstiftaren i stor utsträckning har lyckats möta syftet med regleringen, men att det råder tveksamhet om lagstiftningen är tillräckligt tydlig och långtgående för att göra någon direkt skillnad i praktiken.

Beatrice Mattson skriver i sitt examensarbete vid Umeå Universitet 2015 *Gatukostnad - En rättsvetenskaplig undersökning gatukostnadsreglerna och dess rättssäkerhet* om rätten för en kommun att ta ut gatukostnader av fastighetsägare ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Det framgår att det finns en problematik i att bedöma vilken nytta förbättringen av en gata medför en enskild fastighet. Likt denna rapport handlar det om en kostnad som ska fördelas för utbyggnad av gator, som ingår i begreppet allmän plats.

I april 2017 infördes reglerna om medfinansieringsersättning i 6 kap. 40 § PBL. Året därpå, 2018, skrev *Martina Johansson* och *Clara Särnbratt* examensarbetet *Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning- Raka spåret in i framtiden?* vid LTH. Reglerna innebär att kommunen i exploateringsavtal kan ta ut en särskild ersättning för ett statligt eller landstingskommunalt infrastrukturprojekt av fastigheter i dess närhet som antas öka i värde tack vare investeringen. I arbetet undersöks reglernas tillämpning och vilka rättsliga ramar som styr genom bl.a. en enkät som 134 kommuner besvarade. Den slutsats som dras är att det råder viss osäkerhet om hur reglerna ska användas och att det sannolikt krävs någon form av förtydligande i lagtexten. Medfinansiering berör denna rapport såvida att kommunen har ytterligare

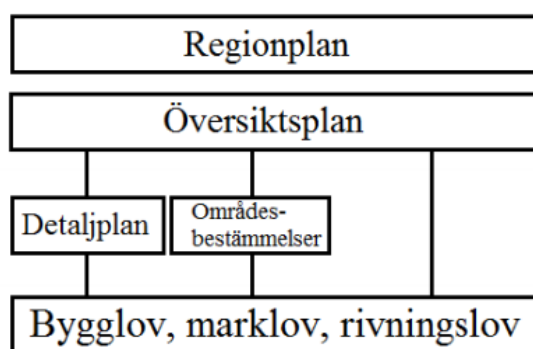
Fördelningsprinciper gällande utbyggnadskostnader för allmän platsmark

en möjlighet att ta ut kostnader från fastighetsägare vid inrättande av ny detaljplan, dock utreds inte frågan vidare.

Examensarbetet *Andelstal för utförande i gemensamhetsanläggningar* skrevs vid LTH 2015 av *Torsten Thorvaldsson*. Arbetet syftar till att underlätta tolkningen av anläggningslagens 15 § som reglerar kostnadsfördelning för utförande av gemensamhetsanläggningar. Examensarbetet är intressant eftersom andelstal för utförande likt kostnader för exploatörer ska fördelas efter nytta. I studien granskades befintliga gemensamhetsanläggningar och en slutsats var att motivering till val av andelstal ofta är bristfällig.

2 Förutsättningar för markexploatering

För att få förståelse för exploateringsavtalets roll följer en genomgång av markexploateringsprocessen. Till hjälp i markexploateringsprocessen tillhandahåller plan- och bygglagen (PBL) fyra olika planer: regionplan, översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser. Detta kapitel kommer framförallt fokusera på detaljplanen, eftersom det är i denna process exploateringsavtalet kommer in i bilden. Övriga planer beskrivs kort för att förstå hur regelverket hänger ihop. I figur 3 illustreras de olika tillståndsprövningarna.⁵



Figur 3 Plan- och tillståndssystemet i PBL.

2.1 Plan- och tillståndssystemet i PBL

2.1.1 Regionplan

Regionplanen används främst i storstadsregionerna för att samordna t.ex. trafikleder och lokalisering av bebyggelse som är av betydelse i flera kommuner. Denna plan ska fungera som vägledning för de efterkommande tre planerna.⁶

2.1.2 Översiktsplan

Översiktsplanen verkar på kommunal nivå och ska fungera som ett vägledande instrument för framtida användning av mark- och vattenområden samt bebyggelseutveckling. En översiktsplan är till för att tillgodose kommuninvånarnas långsiktiga allmänna intressen, där bland annat riksintressen är representerade. Översiktsplanen är obligatorisk och ska omfatta hela kommunen.⁷

⁵ Kalbro, T och Lindgren, E. (2018). *Markexploatering*. Upplaga 6, Stockholm: Norstedts juridik. s. 34.

⁶ Boverket. (2019). *Regional och fysisk planering enligt PBL*.

⁷ Boverket. (2014). *Översiktsplan och kulturvården*.

2.1.3 Detaljplan

Detaljplanen reglerar ett områdes markanvändning och bebyggelse i detalj, läs mer om detaljplanen och detaljplaneprocessen i avsnitt 2.2.

2.1.4 Områdesbestämmelser

Enligt 4 kap. 41 § PBL kan områdesbestämmelser användas för områden som inte omfattas av detaljplan. I 4 kap. 42 § PBL framgår att områdesbestämmelser endast innehåller grunddragen för hur mark- och vattenområden ska användas, till skillnad från detaljplanen som är mer detaljerad. Enligt paragrafen ska områdesbestämmelser se till att befintlig bebyggelse bevaras och att översiktsplanens syfte säkerställs.

2.1.5 Tillstånd och lov

Det finns fyra typer av tillstånd som kan sökas enligt PBL. Det är förhandsbesked om bygglov, bygglov, rivningslov och marklov. Tillståndsprövningen baseras på översiktsplanen, områdesbestämmelser eller detaljplan, där de två sistnämnda är juridiskt bindande.⁸

2.2 Detaljplaneprocessen

2.2.1 Kommunalt planmonopol

Planering och styrning av Sveriges markanvändning har funnits under lång tid. Stark urbanisering under 1900-talet ledde till behov av förtätning och att få tätorterna organiserade vad gällde hushållning av mark och vattenresurser. Vid planering av mark är det många intressen och konflikter som ska samordnas i ett tidigt skede. Redan år 1874 kom den första planlagstiftningen i Sverige, med det primära syftet att motverka konsekvenserna vid brand. Sedan dess har lagstiftningen successivt utvecklats på området och utformat regelverk för dagens kommunala planmonopol.⁹

Enligt svensk lag är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, det innebär att det enbart är kommunen som kan besluta om att ett område ska detaljplanläggas. Regeln finns i 1 kap. 2 § PBL och har stor betydelse för de genomförandeavtal som upprättas i samband med en markexploatering. I och med makten i form av planmonopolet har kommunen en stor fördel vid förhandling. Exploatören vill hålla sig väl med kommunen och har därför ett minskat incitament att överklaga beslut som är direkt kopplade till exploatering.¹⁰ Detaljplanen är en förutsättning för att ett exploateringsavtal ska komma till stånd. Utöver kommunen är det endast staten som kan besluta om att kommunen ska anta, ändra eller upphäva en detaljplan.¹¹ Planmonopolet ger kommunerna en stor makt över framtida bebyggelse och dess omfattning. Olika intressen ska vägas mot varandra och det finns stor risk att

⁸ Kalbro och Lindgren. s. 41.

⁹ Boverket. (2014). *Plan- och bygglagstiftningens utveckling*.

¹⁰ Vesterlins. *Planmonopol*.

¹¹ Kalbro och Lindgren. s. 46.

meningsskiljaktigheter uppstår om både effektivitet och hållbart stadsbyggande, mellan olika parter.¹²

2.2.2 När krävs detaljplan?

Detaljplanen är bindande och reglerar ett områdes markanvändning och bebyggelse. Enligt 4 kap. 2 § PBL ska en detaljplan alltid upprättas för ny sammanhållen bebyggelse där byggnaderna kräver bygglov. Hänsyn ska dock tas till bebyggelsens karaktär, omfattning, inverkan på omgivningen, behov av samordning och förhållandena i övrigt. En detaljplan kan också bli nödvändig då byggnader ska förändras eller bevaras. Ett annat exempel på när en detaljplan kan bli nödvändig är när byggnader har en betydande inverkan på omgivningen. I markexploateringsprocessen handlar det framförallt om uppförande av ny sammanhållen bebyggelse där gemensamma anordningar i form av vägar och VA-system är nödvändiga.

2.2.3 Krav på reglering i detaljplan

I 4 kap.30 § PBL regleras att en detaljplan ska bestå av en plankarta och tillhörande planbestämmelser. I samma kapitel finns även reglerat vilka fler obligatoriska bestämmelser som ska behandlas i en detaljplan. Det ska framgå om ett område utgör allmän plats, kvartersmark eller vattenområde samt respektive områdesgräns. Användning och utformning ska bestämmas för allmänna platser som kommunen är huvudman för. Användning av kvartersmark och vattenområden ska också specificeras. Detaljplanen ska reglera vilken genomförandetid som gäller, enligt 4 kap. 21 § PBL ska genomförandetiden vara mellan 5–15 år och börja gälla den dag detaljplanen vinner laga kraft.

I förarbeten till äldre plan- och bygglagen (ÄPBL) diskuteras en detaljplans "minsta innehåll" för att fastighetsägare och andra som berörs av planen ska ha möjlighet att lämna synpunkter. I propositionen står det bland annat att tillåten exploateringsrätt är väsentlig. För bostadsområden bör planen redovisa om det handlar om enbostadshus om max två våningar eller flerbostadshus högre än två våningar. För flerbostadshus bör även gränsen för hur många våningar som får byggas anges.¹³

Utöver de uppgifter som är obligatoriska finns det alltså möjlighet att redovisa markanvändning, bebyggelsens omfattning, placering, utformning och genomförandefrågor. Enligt 4 kap. 30 § PBL är det dock inte tillåtet att planen är mer detaljerad än vad som är nödvändigt för att uppfylla dess syfte. Planens utformning bör också ta skälig hänsyn till befintliga förhållanden vad gäller bebyggelse, äganderätt och fastighetsförhållanden i övrigt, särskilt i fall där enskild mark tas i anspråk för det allmänna, 4 kap. 36 § PBL.

¹² Boverket. (2018). *Allmänna ändamål planläggs som kvartersmark*.

¹³ Prop. 1985/86:1 s. 593 f.

2.2.4 Förfarande

Det finns fyra olika tillvägagångssätt att tillgå vid genomförande av en detaljplan: standardförfarande (tidigare enkelt förfarande), utökat förfarande, samordnat förfarande samt begränsat förfarande. Vilket förfarande som används styr tillvägagångssättet i detaljplaneprocessen med hänsyn till projektets omfattning, det kan handla om kompletterande utredningar eller antalet samråd (läs om samråd i 2.2.6 nedan). Standardförfarande utgör utgångspunkten i valet av förfarande. Utökat förfarande tillämpas om detaljplanen inte stämmer överens med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande, om den är av betydande intresse för allmänheten eller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Samordnat förfarande kan tillämpas om detaljplanen endast gäller en verksamhet som tillståndsprövas enligt annan lagstiftning. Begränsat förfarande kan användas om planförslaget blir godkänt av samrådsretsen i samrådet.¹⁴

2.2.5 Planprogram

För att underlätta detaljplanearbetet kan förutsättningar och mål för planen anges i ett planprogram. Programmets syfte är att i ett tidigt skede skapa en dialog mellan kommunen och de parter som kan komma att beröras av planen. På så vis ökar chansen för en effektiv process eftersom olika åsikter behandlas i ett tidigt stadium. Ett planprogram kan vara av särskild betydelse när den planerade åtgärden inte stämmer överens med översiktsplanen.¹⁵

2.2.6 Samråd

Samråd om planprogram och planförslag syftar till informationsutbyte mellan kommunen och dem som berörs av planen. Kommunen får chans att informera om planen och får i gengäld, kunskap och synpunkter om kommande planläggning.¹⁶ Samråd regleras i 5 kap. 11 § PBL, där anges att Länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och berörda kommuner alltid ska närvara vid samråd. Kommunen har en skyldighet att bereda tillfälle till samråd för andra berörda parter i form av fastighetsägare, bostadsrättshavare och hyresgäster. Detta gäller också för föreningar, organisationer och myndigheter som har ett väsentligt intresse av planen. Handlingar som bör finnas tillgängliga vid samrådet är: planprogram, plankarta med bestämmelser, planbeskrivning innehållande eventuella exploateringsavtal, eventuell miljökonsekvensbeskrivning, grundkarta, fastighetsförteckning samt annat underlag i form av inventeringar och utredningar.¹⁷

¹⁴ Adolfsson, K. och Boberg, S. (2015). *Detaljplanehandboken - handbok för detaljplanering enligt plan- och bygglagen, PBL*. Upplaga 2. Stockholm: Norstedts Juridik. s. 37 ff.

¹⁵ Prop. 2009/10:170 s. 235 f.

¹⁶ Adolfsson och Boberg. s. 47 f.

¹⁷ Adolfsson och Boberg. s. 47 f.

2.2.7 Granskning

Efter samrådet ska kommunens slutgiltiga planförslag granskas. I detta skede har alla berörda parter möjlighet att ta del av vilka synpunkter kommunen har valt eller inte valt att tillgodose. Under granskningstiden finns på så vis möjlighet att fundera på om man fortfarande har åsikter att framföra innan detaljplanen antas. Vid standardförfarande ska granskningstiden vara minst två veckor och vid utökat förfarande minst tre veckor. I undantagsfall kan granskningstiden vara kortare, det gäller fall där alla parter är överens och planen inte är av betydande intresse för allmänheten, antas medföra betydande miljöpåverkan eller är av stort intresse i övrigt. När granskningstiden har löpt ut ska kommunen göra ett granskningsutlåtande. Alla skriftliga synpunkter som inkommit under granskningstiden ska då sammanställas samtidigt som kommunen ska upprätta ett förslag med anledning av synpunkterna.¹⁸

2.2.8 Antagande

Enligt 5 kap. 27 § ska en detaljplan som huvudregel antas av kommunfullmäktige. Fullmäktige får låta kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden anta en plan om den inte anses vara av stor vikt eller har principiell betydelse. Efter detaljplanens antagande ska kommunen meddela berörda parter i form av lantmäterimyndigheten, länsstyrelsen, kommuner, sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och hyresgästorganisation som senast under utställningstiden skriftligen lämnat synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Instansordningen för överklagande börjar med länsstyrelse, mark- och miljödomstol, mark- och miljööverdomstol och slutligen Högsta domstolen. Rätt att överklaga har de som senast under granskningen i skrift lagt fram synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Överklagandet ska vara inlämnat till kommunen inom tre veckor från att antagandebeslutet gjorts tillgängligt på kommunens anslagstavla.¹⁹

2.2.9 Laga kraft

En detaljplan vinner laga kraft när tiden för överklagandet har löpt ut och någon inte överklagat eller när länsstyrelsen har fattat beslut om att inte göra en överprövning av planbeslutet. Antagandebeslutet måste vinna laga kraft innan detaljplanen blir gällande och får genomföras.²⁰

2.3 Allmän plats

I 1 kap. 4 § PBL definieras allmän plats som:

“En gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov”.

¹⁸ Adolfsson och Boberg. s. 52.

¹⁹ Adolfsson och Boberg. s. 56 ff.

²⁰ Adolfsson och Boberg. s. 61.

2.3.1 Kommunalt huvudmannaskap

Huvudregeln enligt 4 kap. 7 § PBL är att kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. Att vara huvudman innebär ett ansvar för att de allmänna platserna som finns redovisade i detaljplanen är ändamålsenligt uppbyggda och underhålls. Utbyggnad av allmän plats ska ske i takt med att bebyggelsen färdigställs. Om det i detaljplanen saknas bestämmelse om huvudmannaskap blir kommunen automatiskt huvudman. I en detaljplan utan allmänna platser är bestämmelse om huvudmannaskap inte nödvändig.²¹

2.3.2 Enskilt huvudmannaskap

Kommunen har enligt 4 kap. 7 § PBL rätt att besluta om enskilt huvudmannaskap i en detaljplan. Enskilt huvudmannaskap innebär att ansvaret för allmän plats istället ligger hos fastighetsägarna, det är då upp till fastighetsägarna att anlägga och sköta allmän plats genom bildande av en gemensamhetsanläggning. Vilka fastigheter som berörs och hur kostnaderna för utförande och drift ska fördelas avgörs genom en anläggningsförrättning i samband med planens genomförande. Läs mer om gemensamhetsanläggning i avsnitt 2.3.3 nedan.²²

Vad som anses utgöra särskilda skäl för att inrätta enskilt huvudmannaskap finns angivet i propositionen, *En enklare plan-och bygglag*, som anger att nuvarande praxis bör följas. Gränsdragningen görs främst mellan permanentbostäder och fritidsbostäder, där särskilda skäl avser fritidsbostäder. Andra faktorer som kan utgöra särskilda skäl är tradition, kommunens vilja att bidra samt områdets karaktär.²³ I MÖD 2013:3 1, mål nr P 3775-12 (Svinnigesudd, Österåkers kommun) och MÖD 2013:3 2, mål nr P 7100-12 (Skölsta, Uppsala kommun) var områdets karaktär avgörande för val av huvudmannaskap. I Uppsala handlade det om en tredubbling av bebyggelsen samt införande av både kommersiell och kommunal service i området, vilket gjorde att karaktären blev av mer permanent art. I Österåker skedde en förtätning i samband med att kommunalt VA och en busslinga infördes. Trots åtgärderna återstod delvis karaktären av fritidshusboende, vilket utgjorde skäl att behålla enskilt huvudmannaskap.

2.3.3 Gemensamhetsanläggning

Vid enskilt huvudmannaskap används gemensamhetsanläggning för allmän plats. I anläggningslagen (AL) regleras samverkan mellan fastigheter angående utförande och drift av gemensamhetsanläggningar. En gemensamhetsanläggning definieras i AL 1 § som en anläggning gemensam för flera fastigheter som ska tillgodose ett ändamål av stadigvarande betydelse för respektive fastighet. För att dela upp kostnaden som uppstår vid utförande och drift av en gemensamhetsanläggning tilldelas varje

²¹ *Lantmäterimyndighetens roll i planeringsprocessen- Handbok 5 kap. 15 och 22 a §§ PBL.* (2016). s. 32 f.

²² *Lantmäterimyndighetens roll i planeringsprocessen.* s. 32 f.

²³ Prop. 2009/10:170. s. 199.

fastighet andelstal i enlighet med AL 15 §. Hur andelstalen fördelas mellan delägande fastigheter är intressant för denna rapport, läs mer om det i avsnitt 2.9.2. Frågor som berör AL prövas i regel av lantmäterimyndigheten.²⁴

I AL 5 § framgår att en gemensamhetsanläggning endast får inrättas för en fastighet om det är av väsentlig betydelse. Vid denna prövning är fastighetens ändamål avgörande. Väsentlighetsvillkoret är enligt AL 16 § dispositivt.

En annan förutsättning för att en gemensamhetsanläggning ska få inrättas är båtnad. Båtnad regleras i AL 6 § och innebär att den totala värdeökningen som anläggningen medför måste vara större än marknadsvärdeminskning plus kostnader. Till skillnad från väsentlighetsvillkoret prövas båtnad för hela anläggningen och inte varje fastighet för sig. Prövning av väsentlighetsvillkoret och båtnadsvillkoret ska göras med hjälp av fastighetsindelingsbestämmelser i detaljplan om planen reglerar inrättandet av anläggningen. Så länge genomförandetiden för detaljplanen inte har gått ut är prövning genom anläggningsförrättning inte nödvändig enligt AL 6a §.

Även opinionsvillkoret ligger till grund för bildandet av en gemensamhetsanläggning. Opinionsvillkoret regleras i AL 7 § och innebär att ett beslut om att införa en gemensamhetsanläggning är beroende av ett visst opinionsstöd bland fastighetsägarna. Om någon motsätter sig åtgärden och har beaktansvärda skäl för det får gemensamhetsanläggning inte inrättas. Hänsyn tas i första hand till dem som har störst nytta av anläggningen eftersom andelstalen bestäms utifrån nyttan. Om behovet av anläggningen är synnerligen angeläget med hänsyn till det allmänna intresset av en ändamålsenlig markanvändning så gäller inte villkoret. Opinionsvillkoret kan anses som prövat för en gemensamhetsanläggning på allmän plats i en detaljplan med enskilt huvudmannskap.²⁵

Övriga villkor som gäller vid inrättande av en gemensamhetsanläggning handlar om lämplighet vid lokalisering och utförande, skydd för in-teckningar, överensstämmelse med planer och generella skyddsregler som är till för allmänhetens intresse.

2.4 Avtal med offentligrättsliga inslag

I detta avsnitt har Carlbring och Gustafssons bok, *Exploateringsavtal*, delvis används som källa, trots att det finns litteratur som är mer relevant när det kommer till ren avtalsrätt. Anledningen till det är att bokens fokus främst riktar sig mot avtal mellan en kommun och exploatör.

Det är vanligtvis nödvändigt att upprätta ett exploateringsavtal mellan kommunen och enskilda markägare vid genomförandet av en detaljplan. Kommunen har rollen som

²⁴ Ekbäck, P. (2016). *Fastighetssamverkan för utförande, drift och förvaltning av gemensamma anläggningar - särskilt om anläggningslagen och lagen om förvaltning av samfälligheter*, upplaga 3, Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan. s. 33.

²⁵ Lantmäteriets Handbok AL. (2018). *Anläggningslagen*. s. 68.

både planförfattare och huvudman för allmänna platser. Den benämning som används för både exploateringsavtal och markanvisningsavtal är genomförandeavtal.²⁶ Läs mer om genomförandeavtal i avsnitt 2.5. Vid upprättande av ett exploateringsavtal är det viktigt att komma ihåg att det inte bara handlar om ett kontrakt om exploatering som enbart styrs av reglerna i PBL, utan att det i första hand är ett avtal som skrivs. Att skriva ett avtal med önskvärt innehåll som är juridiskt bindande kräver kunskap om lagar, regler, förarbeten och rättsfall inom området. Avtalslagen (AvtL) blir endast gällande i fall där det inte finns en speciallag som är aktuell för ett specifikt område. Ett exempel är fastighetsköp, där Jordabalkens (JB) regler i 4 kap. gäller i första hand.²⁷

2.4.1 Vad är ett avtal?

I AvtL finns ingen definition av begreppet avtal. Madell, som skriver om det allmänna som avtalspart, har valt att definiera ett avtal enligt följande:

”Avtalet innebär en rättsligt reglerad samverkan mellan parterna som har som syfte att nå resultat i överensstämmelse med dettas innehåll och syften samt grunda ömsesidigt förpliktande rättigheter och skyldigheter för kontrahenterna.”²⁸

Det är viktigt att det finns bestämmelser och restriktioner som skyddar parterna om avtalet inte följs. Avtalsbundenheten är väsentlig inom avtalsrätten, den är en viktig rättsprincip, baserad på parternas samtycke och står för att avtal ska hållas. En annan viktig del i avtalsrätten är avtalsfriheten. Avtalsfriheten bygger på att det är upp till parterna att bestämma i vilken form som samverkan ska ske och vilka normer som ska gälla, i motsats till reglering genom lag eller myndighetsbeslut.²⁹ Ur ett juridiskt perspektiv är det intressant vad som gäller för avtalsfriheten när det kommer till exploateringsavtal, då avtalen styrs av både offentligrättslig och civilrättslig lagstiftning.³⁰

2.4.2 Frivilliga och tvingande regler i avtalslagen

De flesta av reglerna i AvtL är dispositiva, vilket innebär att de är frivilliga och kan avtalas bort om parterna är överens. Löftesprincipen i AvtL 1 § innebär att ett avtal har träffats när ena partens anbud besvaras med en accept, vilket inte behöver vara nödvändigt om parterna är överens om ett annat sätt att sluta avtal på. Som nämndes ovan kan en speciallag bli aktuell framför AvtL. Vid fastighetsköp ska ett s.k. formalavtal upprättas som styrs av formkrav för att köpet ska vara giltigt. Ett av formkraven är att avtalet ska upprättas skriftligen, vilket inte är ett krav i AvtL. Trots

²⁶ Gustafsson och Carlbring. s. 15.

²⁷ Gustafsson och Carlbring. s. 48

²⁸ Madell, T. (1998). *Det allmänna som avtalspart - särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*. Stockholm: Norstedts juridik. s. 80.

²⁹ Madell. s. 82.

³⁰ Madell. s. 82.

att varken AvtL eller bestämmelserna om exploateringsavtal i PBL inte innehåller några bestämmelser om skriftlighet är det så gott som nödvändigt att exploateringsavtal upprättas skriftligen med tanke på de detaljer som regleras när det kommer till de olika parternas rättigheter och skyldigheter. Förutom de frivilliga reglerna innehåller AvtL 3 kap. regler för att brott ska undvikas vid avtalskrivning. indispositiva regler, dessa regler är till för att undvika att avtal upprättas till följd av brott och behandlas i AvtL 3 kap.³¹ Lindrigt tvång regleras i 29 § AvtL och innebär att någon part inte ska behöva ingå avtal under tvång. Ett exempel på lindrigt tvång framgår av NJA 1980 s. 1, där kommunen i ett genomförandeavtal med två fastighetsägare krävde att fastighetsägarna skulle svara solidariskt för att avtalet skulle fullgöras som villkor för att bevilja bygglov. I detta fall utnyttjade kommunen sin maktposition genom att villkora byggloven på ett sätt som inte är tillåtet enligt PBL. Ett avtal som tillkommit genom (lindrigt) tvång blir inte gällande mot den part som blivit tvingad. Det krävs dock att den missgynnade parten tar upp saken i domstol och har bevis för sina påståenden.³²

32 § AvtL regleras s.k. förklaringsmisstag. Denna paragraf skyddar parterna vid felskrivning eller andra misstag som leder till att avtalet får ett annat innehåll än vad som var avsikten. Ett rättsfall som exemplifierar detta är NJA 1986 s. 495, där kommunen skulle höja tomträttsavgälden för ett antal fastigheter och skickade ut förslag på nya avtal. Några av tomträttshavarna strök över kommunens förslag och skrev dit ett eget lägre förslag innan dem skrev under och skickade tillbaka avtalet. Kommunen signerade avtalet ovetandes om den ändring som skett. Enligt HD kunde tomträttshavarna inte anses vara i god tro då de borde insett att kommunen inte skulle godta den avgift som motsvarade en halvering av kommunens förslag utan vidare samtal.

Avtal i strid mot tro och heder är inte tillåtet enligt 33 § AvtL. Ett exempel på detta är NJA 1986 s. 748, där två bilar krockade och den ena bilens chaufför tog på sig skadorna på den andra bilen genom att underteckna en handling. HD ansåg att föraren som tog på sig allt ansvar hade blivit vilseledd av den andra föraren.

36 § AvtL innehåller en generalklausul som tillåter att avtalsvillkor får jämkas eller förklaras ogiltigt under förutsättning att det är oskäligt vid beaktandet av avtalets innehåll, senare inträffade förhållanden eller omständigheterna i övrigt. Jämkning innebär att en särskild bestämmelse inte ska gälla eller att belopp som ska betalas minskas. Denna paragraf kommer sällan till användning i domstol, dock påminner den om den viktiga balansen mellan parternas rättigheter och skyldigheter. Paragrafen vill särskilt skydda den som har en underlägsen ställning i ett avtalsförhållande.³³ I fallet RH 14:80 tillämpades 36 § AvtL då kommunen slöt ett avtal med ett privat renhållningsbolag. Avtalet var upprättat för fem år och kommunens ersättning skulle räknas upp med konsumentprisindex. Under perioden steg biltransportindex ovanligt

³¹ Gustafsson och Carlbring. s. 49 f.

³² Gustafsson och Carlbring. s. 50 f.

³³ Gustafsson och Carlbring. s. 52.

mycket i förhållande till konsumentprisindex. Bolaget yrkade på jämkning av ersättningen i avtalet, vilket domstolen ansåg skäligt.

2.4.3 Lagtolkning och avtalstolkning

Lagar är sällan skrivna för att täcka en specifik situation, utan ska kunna användas för en rad olika situationer. Ibland är det nödvändigt att använda sig av praxis för att komma fram till i vilka lägen en viss paragraf kan tillämpas. Vid tvist kan ordval bli avgörande. Vad som sagts och förutsatts vid förhandlingar i och med avtalets uppkomst är av betydelse, men svårt att bevisa i domstol. En viktig regel vid tolkning av exploateringsavtal är att det kan tolkas till nackdel för den som författat det, vilket vanligtvis är kommunen. Denna tolkningsregel står inte i AvtL utan användas av domstolar.³⁴

2.4.4 Avtalets giltighet

Det finns flera omständigheter som kan göra att ett avtal inte längre är giltigt. Ibland framgår det en tidpunkt då avtalet ska upphöra att gälla. Att någon part bryter mot en bestämmelse kan också göra att avtalet blir ogiltigt. Ett exploateringsavtals giltighet brukar inte styras av en tidpunkt i avtalet, utan gäller så länge detaljplanen antas inom en bestämd tidpunkt. Problemet som kan uppstå om det går lång tid är svårigheten att tolka avtalet vad gäller framförallt ekonomiska åtaganden, men även ändrade förhållanden.³⁵

2.4.5 Tydliga avtal och hänsyn till olika lagar

För att säkerställa ett avtals pålitlighet bör en jurist som har kunskap om det aktuella ämnet anlitas. Förutom PBL kan FBL, AL, LL, JB, LOU, LAV, KML, AvtL och KL komma att bli relevanta när ett exploateringsavtal ska upprättas. Med tanke på omfattningen av lagar att förhålla sig till är det lätt att något glöms. Tre punkter är viktiga att tänka på vid upprättande av ett avtal.³⁶

- Utformningen ska vara klar och tydlig.
- Varje åtagande som parterna kommer överens om bör regleras med en påföljd.
- Hänsyn måste visas till tvingande lagregler i respektive lag.

I Kommunallagen (KL) ska kommunens allmänintresse beaktas, vilket innebär att kommunen inte får stödja enskilda fysiska eller juridiska personer. Lokaliseringsprincipen och likställighetsprincipen är exempel på grundläggande reglering som finns för att beakta allmänintresset. I exploateringssammanhang är det

³⁴ Gustafsson och Carlbring. s. 52 ff.

³⁵ Gustafsson och Carlbring. s. 54.

³⁶ Gustafsson och Carlbring. s. 55.

förbjudet för en kommun att stödja enskilda exploatörer genom att bevilja förmåner.³⁷

2.4.6 Föravtal

Ett s.k. föravtal är vanligt förekommande i exploateringssammanhang. Denna typ av avtal skrivs innan det slutgiltiga exploateringsavtalet upprättas, främst för att exploatören ska få en uppfattning om kommunens restriktioner samt de exploateringskostnader som exploatören förväntas stå för.³⁸ Om tvist skulle uppstå kring föravtal kan AvtL enbart användas analogt, dvs. som om det vore ett exploateringsavtal.³⁹

2.5 Genomförandeavtal

Genomförandeavtal benämns gemensamt de avtal som ingås mellan en kommun och en eller flera exploatörer i samband med markexploatering. Genomförandeavtal upprättas i samband med att ett markområde detaljplanläggs, vilket reglerar detaljplanens genomförande. Detta skrivs undantagslöst mellan exploatör och berörd kommun. Frågorna som berör exploateringen regleras i avtalet, vilket förenklar genomförandeprocessen. Avtalet reglerar vanligtvis överlåtelser och regleringar av mark och eventuella rättigheter. Avtalet innehåller även information om hur och när anläggningar ska utföras och finansieras. I övrigt regleras vanligtvis vilka rättigheter och skyldigheter de inblandade parterna har gentemot varandra. Genomförandeavtal delas i tillämpningen upp i två typer av avtal, exploateringsavtal (se avsnitt 2.6) respektive markanvisningsavtal (se avsnitt 2.7).⁴⁰

2.5.1 Kommunens olika roller

Det är mycket viktigt att skilja på en kommuns olika roller, inte minst vid upprättande av avtal, annars finns risk för att avtalet kan komma att bli ogiltigt. De olika roller som kommunen kan ha är följande:

- Fastighetsägare
- Huvudman för allmän plats
- Plan- och bygglovsenhet
- Part i exploateringsavtal
- VA-huvudman
- Avtalspart
- Företrädare för kommunens intresse

³⁷ Gustafsson och Carlbring. s. 69 f.

³⁸ Kalbro och Lindgren. s. 138 f.

³⁹ Gustafsson och Carlbring. s. 55.

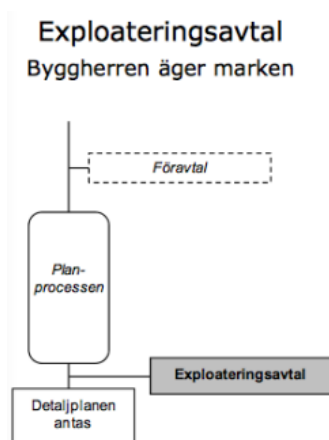
⁴⁰ *Lantmäterimyndighetens roll i planeringsprocessen.* s. 16.

Därmed påverkas kommunens medborgare negativt om avtalen blir ekonomiskt ofördelaktiga för kommunen.⁴¹ Planmonopolet som kommunen innehar innebär ytterligare särställning kring de beslut som fattas av kommunens plan- och bygglövsenhet.

Det som regleras i tvingande lagstiftning måste kommunen förhålla sig till. Det är viktigt att kommunen har stöd i detaljplanens bestämmelser eller författningsstöd för att tillåtas lägga betungande ansvar på berörda exploatörer.⁴² 6 kap. 41 § PBL förbjuder att exploateringsavtal innehåller åtagande för en byggherre eller fastighetsägare att helt eller delvis bekosta social infrastruktur i form av byggnader för vård, utbildning och omsorg.

2.6 Exploateringsavtal

Exploateringsavtal benämns de avtal som upprättas när byggherren äger marken vid byggprojektets uppstart. Exploateringsavtalet innehåller ofta ett villkor om att det endast blir giltigt under förutsättning att detaljplanen vinner laga kraft. I fall där markinnehavet tillhör både kommunen och en eller flera exploatörer kan exploateringsavtalet innehålla en avtalsgrund med kompletteringar gällande marköverföringar.⁴³ Det finns även möjlighet att teckna ett föravtal, se avsnitt 2.4.6. Se figur 5 nedan för schematisk bild vid upprättade av för- och exploateringsavtal.⁴⁴



Figur 4 Byggherren äger marken. Föravtal och exploateringsavtal.

⁴¹ Gustafsson och Carlbring. s. 17 f.

⁴² SKL. (2018). *Introduktion till underlag för exploateringsavtal*. s. 8 f.

⁴³ SKL. (2018). *Introduktion till underlag för exploateringsavtal*. s. 5.

⁴⁴ Kalbro och Lindgren. s. 138.

2.6.1 Exploateringsavtalets syfte och innehåll

Exploateringsavtalets syfte är att samla de överenskommelser som görs mellan exploatör och kommun för att säkerställa genomförandet av aktuell detaljplan. Det rör framförallt vem som ska utföra olika åtgärder och vem som ska stå för kostnader. Avtalets utformning och innehåll varierar mycket beroende på exploateringens omfattning. Nedan listas vanligt förekommande punkter i ett exploateringsavtal.⁴⁵

- Krav på bebyggelsens utformning genom ett s.k. gestaltningsprogram som utgör komplement till detaljplanen.
- Hur befintlig vegetation ska skyddas under byggtiden.
- Vem som ansvarar för ev. förorenade markområden.
- Hur allmänna platser ska utformas.
- Vilket ansvar byggherren har för utförande av kommunala anläggningar.
- Avgifter för gator och VA som byggherren ska stå för.
- Hur kontroll, besiktning och garantitider ska ske för de kommunala anläggningar som utförs av byggherren.
- Hur allmänna platser och allmänna tomter som i detaljplanen är utlagda på kvartersmark ska överlåtas från byggherren till kommunen.
- Hur rättigheter ska upplåtas för allmänna ledningar, gång- och cykelvägar samt gemensamhetsanläggningar på byggherrens mark.
- Vem som ska se till att nödvändiga lantmåteriförrättningar kommer till stånd.
- En tidplan för genomförandet av exploateringen.
- Vad som händer om tvist uppstår vid tolkning av avtalet.
- Viten om någon part går emot avtalets innehåll.

2.6.2 Marköverlåtelse och fastighetsbildning i exploateringsavtal

Ibland används exploateringsavtal som underlag för fastighetsbildningsansökan enligt FBL eller fastighetsöverlåtelse enligt JB. Om det är invecklade eller komplicerade överföringar kan det vara lämpligare att upprätta separata handlingar för marköverlåtelse. Mark för allmänna platser ska överföras till kommunen om kommunen är huvudman. Om huvudmannskapet är enskilt ska gemensamhetsanläggning inrättas på kvartersmark. Ibland är det nödvändigt att genomföra lantmåteriförrättningar för att detaljplanen ska kunna antas, exploateringsavtalet måste därför klargöra de grundläggande frågor som finns kring ansvar- och kostnadsfördelningen för lantmåteriförrättningarna.⁴⁶

⁴⁵ Kalbro och Lindgren. s. 139 f.

⁴⁶ SKL. (2018). *Introduktion till underlag för exploateringsavtal*. s. 11.

2.6.3 Exploateringsavtal i plan-och bygglagen

Utöver allmänna rättsregler är det i huvudsak PBL som styr exploateringsavtalens utformning. Exploateringsavtal definieras i 1 kap. 4 § PBL:

”Ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen.”

Exploateringsavtal regleras i 6 kap. 39–42 §§ PBL. I 39 § finns angivet att kommunen ska anta riktlinjer som ska ange utgångspunkter och mål för det exploateringsavtal som kommunen upprättar. Det bör framgå av riktlinjerna hur kostnader och intäkter ska fördelas vid detaljplanens genomförande, eventuell medfinansieringsersättning samt om det finns andra förhållanden som är nödvändiga att ta hänsyn till för att bedöma konsekvenser som kan uppkomma till följd av exploateringsavtalet. Riktlinjerna infördes 2015 för att skapa större tydlighet och transparens i exploateringsavtalen.⁴⁷ I 40 § behandlas finansiering av allmänna anläggningar, vilket är av väsentlig betydelse i denna rapport, läs mer om 40 § i avsnitt 2.9.1. 41 § innehåller bestämmelser om att en byggherre eller fastighetsägare inte ska bekosta byggnadsverk som kommunen enligt lag har en skyldighet att tillhandahålla. Det handlar om byggnader för vård, utbildning eller omsorg. Enligt 42 § får inte åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående ersättas genom reglering i exploateringsavtalet. Undantag gäller för fall där detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad eller om avtalet omfattar medfinansieringsersättning. I 8 kap. 4a § PBL framgår att det i exploateringsavtal inte får regleras särkrav från kommunen om de tekniska egenskaperna. Detta gäller inte om kommunen själv står för upphandlingen.

2.6.4 Uppföljning av exploateringsavtal

Först när området är färdigexploaterat och uppföljning genomförts har exploateringsavtalet fyllt sin funktion. Vid exploateringsprojekt rör det sig vanligtvis om långa tidsperioder, det är därför viktigt att avtalet följs upp och att det finns tydliga rutiner för hur uppföljningen ska gå till.⁴⁸

Lantmäteriet har till uppgift att ge kommuner råd angående reglerna i 6 kap. 40–42 §§. Lantmäteriets roll är huvudsakligen att kontrollera att exploateringsavtalet är förenligt med bestämmelserna om vad ett exploateringsavtal får innehålla. Förarbetena innehåller inte någon tydlig förklaring om vad rådgivningsskyldigheten innebär.⁴⁹ Lantmäteriets roll i rådgivningen är begränsad till en översiktlig nivå, där

⁴⁷ SKL. (2014). Cirkulär 14:36. *Nya regler om exploateringsavtal, markanvisningar och kommunala särkrav på byggandet*. s. 3 f.

⁴⁸ SKL. (2018). *Introduktion till underlag för exploateringsavtal*. s. 13.

⁴⁹ *Lantmäterimyndighetens roll i planeringsprocessen*. s. 13.

avtalsparternas frihet att komma överens om individuellt anpassade lösningar ska beaktas.⁵⁰

2.7 Markanvisning

Markanvisningsavtal används för att teckna ett genomförandeavtal där kommunen är ägare till mark som sedan överläts till blivande exploatör. Markanvisningsavtal kan ingås både före och efter att detaljplanen vunnit laga kraft. Vid avtalsingående efter att detaljplanen vunnit laga kraft överläts detaljplanelagd mark till exploatören. Friheten för kommunen att avtala om villkor är större för markanvisningsavtal än vid tecknande av exploateringsavtal. Detta beror på att kommunen äger marken vid ingående av avtalet och därmed kan ställa mer krav på köparen.⁵¹ Sker markanvisningen tidigt i processen kan det innebära att exploatören tillsammans med kommunen aktivt deltar i arbetet med utredningar och framtagande av detaljplan.⁵²

2.7.1 Prissättning för kommunal mark vid markanvisning

Kommunen är enligt KL skyldig att ha god ekonomisk hushållning med kommunens resurser. Endast då synnerliga skäl föreligger har kommunen rätt att ge enskilt stöd till en specifik näringsidkare. Som huvudregel är försäljning av mark till ett pris som ligger under marknadspris inte tillåtet. Vid fastighetsförsäljningar kan priset bestämmas av antingen ett öppet anbudsförfarande, där det högsta budet antas, alternativt baseras på värdering av oberoende auktoriserad värderingsman.⁵³

2.7.2 Hur sker en markanvisning

Den 1 januari 2015 infördes lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Markanvisning innebär att en byggherre har ensamrätt att förhandla villkoren för ett av kommunen upplåtet markområde under begränsad tid och under givna villkor. Införandet av lagen innebär att en kommun ska ta fram riktlinjer för markanvisningar. Kommunens mål för överlåtelser ska preciseras och principer för markprissättning fastställas.

Kommuner har olika förutsättningar gällande markförsäljningar och byggande, därför har man valt att inte reglera riktlinjernas innehåll och upplägg i exakt detalj. Kravet på de nya riktlinjerna tar extra stort sikte på direktanvisningar, där byggherren vänder sig direkt till kommunen utan någon direkt konkurrensutsättning.⁵⁴ Endast de kommuner som använder sig av markanvisningsavtal är skyldiga att ta fram riktlinjer för avtalen.⁵⁵

⁵⁰ Lantmäterimyndighetens roll i planeringsprocessen. s. 23.

⁵¹ Lantmäterimyndighetens roll i planeringsprocessen. s. 17.

⁵² Kalbro och Lindgren. s. 144.

⁵³ Gustafsson och Carlbring. s. 40 f.

⁵⁴ SKL. (2014). *Riktlinjer för kommunala markanvisningar och exploateringsavtal*. s. 4 ff.

⁵⁵ Boverket. *Riktlinjer för markanvisning*.

Det finns olika metoder för markanvisning av kommunal mark. Anbudsförfarande, markanvisningstävling och direktanvisning är de vanligaste metoderna.⁵⁶ Metoderna förklaras nedan.

Anbudsförfarandet

Vid anbudsförfarande har kommunen definierat ett markområde med tillhörande ställda villkor och kriterier som byggherrarna måste förhålla sig till. Byggherrarna får sedan möjlighet att lämna in anbud, vilka kontrolleras mot ovan nämnda ställda krav och kriterier. Den anbudsgivare som lämnar högst anbud och uppfyller alla krav tilldelas marken om kommunen godtar anbudet.⁵⁷

Markanvisningstävling

Markanvisningstävling innebär att kommunen anordnar en tävling där villkor och kriterier definieras, byggherrarna får därefter lämna in gestaltungsförslag. Förfarandet används främst på områden där gestaltning är särskilt betydelsefullt. Beroende på i vilket skede detaljplaneprocessen befinner sig i, ställs olika krav på hur väl bearbetade de inkommande förslagen behöver vara. Innovativa lösningar inom utformning och miljö är ofta lika avgörande som priset vid markanvisningstävlingar, detta ska framgå i kommunens kriterier.⁵⁸

Direktanvisning

Till skillnad från både anbudsförfarande och markanvisningstävling, där marken tilldelas en exploatör efter konkurrens, används direktanvisning för att tilldela mark utan konkurrens. Metoden används då det föreligger särskilda skäl, exempelvis att kommunen avser att pröva ett speciellt koncept eller att en exploatör har unika förslag som kommunen önskar testa. I de fall där kommunen tidigare genomfört ett anbudsförfarande utan att få in acceptabla anbud kan kommunen använda sig av direktanvisning. Saknas sålda jämförelseobjekt ska värdering utföras av en oberoende auktoriserad besiktningsman för att bestämma priset på marken.⁵⁹

2.8 Värdering av fastigheter

Oavsett fastighetstyp kan man dela in värderingen i fyra olika delar: läge, tomt, byggnader samt rättigheter och skyldigheter.⁶⁰ De fyra olika delarna utgör grunden i alla värderingar. Beroende på fastighetstyp finns olika preferenser till positiva och negativa egenskaper i omgivningen för respektive fastighetstyp. Det finns en principiell skillnad mellan privatbostäder och avkastningsfastigheter,

⁵⁶ Kalbro och Lindgren. s. 144 f.

⁵⁷ Kalbro och Lindgren. s. 144 f.

⁵⁸ Kalbro och Lindgren. s. 145.

⁵⁹ Kalbro och Lindgren. s. 145.

⁶⁰ Bengtsson, Ingemar. Fastighetsvärdering - om värdeteori och värderingsmetoder. Upplaga 1. Lund: Studentlitteratur. 2018. s. 126.

avkastningsfastigheter genererar kassaflöde och ägarens intresse sammanfattas i driftnettot.⁶¹

Begreppet värde definieras som: *en funktion av framtida potentiella nyttor*, vilket betyder att värdet skapas av förväntningar om framtida nyttor vid användningen - i relation till individ och resurstillgång.⁶² Vid värdering är det i princip uteslutande den ekonomiska resurs som fastigheten genererar som är av intresse. Rätten som ingår när du innehar fastigheter kan uttryckas i betalda priser eller i löpande avkastning. Detta utgör grunden för att avgöra det ekonomiska värdet av en fastighet. Ekonomiskt värde finns när en vara uppfyller de fyra grundförutsättningarna: behov, begränsad tillgång, dispositionsrätt och överlåtbarhet, fastigheter är ett exempel på en sådan vara.⁶³ Begreppet marknadsvärde och avkastningsvärde är de mest betydelsefulla orden vid värdering av fastigheter. Definitionen av marknadsvärde lyder: *marknadsvärde är det pris som sannolikt skulle betalas/erhållas om fastigheten bjöds ut på en fri och öppen marknad med tillräcklig marknadsföringstid, utan partsrelationer och tvång*.⁶⁴ Detta värde är endast en bedömning utefter en marknadsanalys.⁶⁵ Avkastningsvärde definieras som: *med avkastningsvärde avses nuvärdet av förväntade framtida avkastningar från värderingsobjekt*.⁶⁶ Det finns olika metoder för värdering av fastigheter, främst används ortsprismetod, avkastningsmetod eller produktionskostnadsmetod. Enligt rättspraxis har ortsprismetoden företräde vid fastighetsvärdering.⁶⁷ I avsnitt 2.8.2 nedan beskrivs värdeutvecklingen vid tillåten ändrad markanvändning.

2.8.1 Ortsprisivärdering

Vid användning av ortsprismetoden är utgångspunkten liknande fastigheter som överlåtits, så kallade referensobjekt. De liknande fastigheterna behöver inte vara belägna i direkt närhet, utan ska verka på en marknad med liknande förutsättningar.⁶⁸ Vanligtvis uppstår det en konflikt när referensobjekt ska väljas ut. Stränga jämförelsekrav ger ofta få referensobjekt, många referensobjekt ger däremot en sämre jämförbarhet.⁶⁹ För bästa möjliga underlag ska jämförelseobjekten ha sålt så nära värdetidpunkten som möjligt, dvs. det datum som värderingen avser. Detta är i praktiken ovanligt och man får ofta gå tillbaka i tiden för att finna användbara jämförelseobjekt. För att öka jämförelsebarheten mellan fastigheter som sålts inom olika tidsperioder tillämpas vanligtvis faktorrelaterade prisjämförelser. De tre vanligaste åtgärderna för detta är relatering till olika värdebärande faktorer,

⁶¹ Bengtsson s. 139.

⁶² *Fastighetsekonomi och fastighetsrätt - Fastighetsnomenklatur. Upplaga 12. Stockholm: Norstedts Juridik. 2015. s. 301.*

⁶³ *Fastighetsekonomi och fastighetsrätt - Fastighetsnomenklatur. s. 302.*

⁶⁴ *Fastighetsekonomi och fastighetsrätt - Fastighetsnomenklatur. s. 307.*

⁶⁵ Gustafsson och Carlbring. s. 26.

⁶⁶ *Fastighetsekonomi och fastighetsrätt - Fastighetsnomenklatur. s. 310.*

⁶⁷ Gustafsson och Carlbring. s. 27.

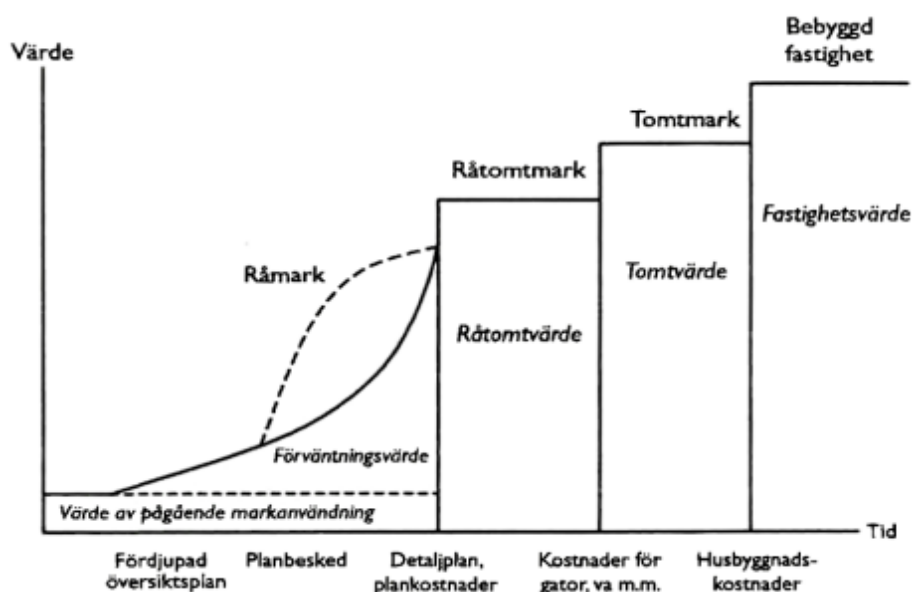
⁶⁸ Gustafsson och Carlbring. s. 27.

⁶⁹ *Fastighetsekonomi och fastighetsrätt - Fastighetsnomenklatur. s. 332.*

normering genom á-prisberäkning och tidskorrigering.⁷⁰ I den samlade marknadsvärdebedömningen vägs alla faktorer samman. Bedömningen innehåller en osäkerhet och ska ses som ett sannolikt pris för en tänkt försäljning. Marknadsvärdebedömningar gäller för en specifik värdetidpunkt och kan hastigt bli inaktuell om marknadsförutsättningarna ändras.⁷¹

2.8.2 Antagande av detaljplan - påverkan på markens värde

Markens värde styrs av dess tillåtna markanvändning. Tillåten markanvändning definieras som det detaljplanen eller ett bygglov medger, vilket inte ska förväxlas med dess pågående markanvändning. När kommunen genom framtagande av detaljplan ändrar den tillåtna markanvändningen från tidigare jordbruk, skogsbruk eller industri till bostäder sker oftast en betydande värdeökning. Ju närmre antagandet av detaljplanen, desto större är värdeutvecklingen. Värdeökningen börjar redan när områden pekas ut i kommunens översiktsplan. Antagande av detaljplan leder ofta till stor marknadsvärdeökning på privat mark, se illustration i figur 4.⁷² Denna ökning är inget kommunen har rätt och ta del av, utan det kommunen kan göra är att ställa krav på exploatören att betala kostnader för allmänna anläggningar.⁷³



Figur 5 Schematisk bild över värdeutvecklingen vid exploatering.

⁷⁰ Fastighetsekonomi och fastighetsrätt - Fastighetsnomenklatur. s. 335.

⁷¹ Gustafsson och Carlbring. s. 27.

⁷² Kalbro, T och Lindgren, E. (2015). *Markexploatering*. Upplaga 5, Stockholm: Norstedts juridik. s. 34.

⁷³ Gustafsson och Carlbring. s. 23 f.

2.9 Begreppet nytta som fördelningsnyckel i olika lagar

Begreppet nytta förekommer på ett flertal ställen i lagstiftningen och är väsentligt när kostnader ska fördelas mellan exploatörer vid utbyggnad av allmän plats. För att få en bättre uppfattning om vad nytta kan innebära sker här en genomgång av begreppets tolkning i olika lagar med fokus på kostnader.

2.9.1 PBL, förarbeten och äldre bestämmelser

I 6 kap. 40 § 3 st. anges att exploatörens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Paragrafen är av väsentlig betydelse för denna rapport och lyder:

”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.

Ett exploateringsavtal får omfatta medfinansieringsersättning, under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde.

***Byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.”** Lag (2017:181).*

Det är främst det fetstilta ovan som ligger till grund för hur kostnadsfördelning ska ske mellan exploatörer.

Enligt paragrafen är det tillåtet att tilldela byggherren eller fastighetsägaren ansvaret att finansiera allmänna platser i den utsträckning det är nödvändigt för att kunna genomföra detaljplanen. Ett krav är att kostnaden ska stå i rimlig proportion till dennes nytta av planen, vilket gör att en skälig kostnadsfördelning blir nödvändig då fler än en exploatör verkar inom samma detaljplan. Samma sak gäller om anläggningen är till nytta för övriga kommuninvånare eller en angränsande detaljplan. I lagtexten framgår det inte hur nyttan ska bedömas. För att försöka klargöra detta krävs en tillbakablick i paragrafens historia.

Förarbeten till 6 kap. 40 § PBL

I betänkandet av Plangenomförandeutredningen *Ett effektivare plangenomförande* behandlas inte frågan om hur nytta ska bedömas i någon större utsträckning. Likt vad som kan utläsas ur paragrafen står det endast kort om att:

*“De åtgärder eller kostnader som byggherren ska svara för måste vara skäligen med hänsyn till exploaterings art och omfattning samt den nytta byggherren har av exploateringen”.*⁷⁴

I regeringens proposition anges att de regler om skälighet och nytta som tillämpas i exploateringsavtal blir komplement till bestämmelser om avtalets tillåtna omfattning. Något större fokus läggs inte på begreppet nytta, utan istället anges att:

“Så länge byggherren eller fastighetsägaren uppnår någon ekonomisk nytta med avtalet är lagens krav uppfyllda.”

För att få vägledning om innebörden av uttrycket: *åtagande i förhållande till nytta* sker hänvisning till propositionen *En enklare plan- och bygglag* och de exploatörsbestämmelser som finns i 6 kap. 19 § ÄPBL.⁷⁵ Exploatörsbestämmelserna grundar sig i sin tur på 70 § och 113 § i byggnadslagen (BL).⁷⁶

Äldre exploatörsbestämmelser

BL ligger till grund för dagens exploateringsbestämmelser. BL 70 och 113 §§ gav kommuner rätt att beordra en exploatör att utan ersättning upplåta eller avstå mark till allmän plats och allmän byggnad inom en stads- eller byggnadsplan. Enligt BL 73 § kunde en exploatör även bli tvungen att bekosta vägar och VA inom en stadsplan.

Beroende på om det rörde sig om en stadsplan (70 §) eller en byggnadsplan (113 §) skiljde sig reglerna i BL något åt gällande kommunens rätt att utan ersättning ta mark från exploatörer och markägare. 70 § innebar att prövning av om mark skulle avstås utan ersättning kunde göras av länsstyrelsen efter kommunens ansökan. Till grund för bedömningen låg den nytta som markägaren kunde förväntas få av planens genomförande.

Ur propositionen till BL kan utläsas att den nytta lagen avser främst har med ekonomisk nytta i form av bygggrätter att göra.⁷⁷ Detta diskuteras i avsnitt 4.1. I förarbetena till BL görs ingen ytterligare förklaring av begreppet nytta.

När ÄPBL infördes återfanns bestämmelserna i 6 kap. 19–25 §§. Ett tillägg var att förordnandet att bekosta vissa allmänna anläggningar även kunde gälla områden med enskilt huvudmannaskap. Vid införandet av lagen gjordes även några små justeringar. En justering var att fastigheters markvärde skulle vägas mot den nytta man fick av detaljplanen, det gällde även värdet på till exempel byggnader, stängsel och skog. Bestämmelsen om att markägaren kunde bli tvungen att betala för gator och VA flyttades över till 6:22 samtidigt som stadsplansformen togs bort.⁷⁸

⁷⁴ SOU 2012:91. s. 217.

⁷⁵ Prop. 2013/14:126. s. 157.

⁷⁶ Prop. 2009/10:170. s. 250 f.

⁷⁷ Prop. 1947:131. s. 247 ff.

⁷⁸ Prop. 1985/86:1. s. 216 ff.

2.9.2 AL

En gemensamhetsanläggning används för allmän plats vid enskilt huvudmannaskap, se mer i avsnitt 2.3.3. I AL 15 § regleras fördelning av kostnader mellan deltagande fastigheter i en gemensamhetsanläggning, paragrafen lyder:

”Grunderna för fördelning av kostnaderna för gemensamhetsanläggnings utförande fastställs vid förrättningen. För varje fastighet anges andelstal, som bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta fastigheten har av anläggningen. Inlöses mark för endast vissa av deltagarna i anläggningen, fastställs grunderna för fördelning av kostnaderna för inlösen särskilt.

Andelstal fastställs även i fråga om kostnaderna för anläggningens drift. Sådant andelstal bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den omfattning i vilken fastigheten beräknas använda anläggningen. Om det är lämpligt, kan föreskrivas att kostnaderna i första hand skall fördelas genom att avgifter uttages för anläggningens utnyttjande. Grunderna för beräkningen av sådana avgifter fastställs vid förrättningen.”

Till skillnad från PBL avser nyttan i AL den aktuella fastighetens nytta av anläggningen istället för byggherren eller fastighetsägarens nytta. Trots denna skillnad har lagarna det gemensamma problemet att bedöma begreppet nytta. I lagen gör man skillnad på kostnader för utförande respektive drift. I utförande ingår även ersättning för det upplåtta markutrymmet. Oavsett om anläggningen är utförd eller inte så ska kostnadsfördelningen alltid fastställas vid lantmäteriförrättningen genom att varje berörd fastighet tilldelas ett andelstal för utförande. I likhet med 6 kap. 40 § PBL ska kostnaderna för utförande fördelas efter vad som är skäligt, där tyngden för bedömningen ligger på den nytta som fastigheten har av anläggningen. Nyttan i AL avser likt 5 kap. 13 § FBL den värdehöjning som anläggningen bidrar till, minus enskilda fullföljds- och anpassningskostnader. För att uppskatta nyttan krävs någon form av beräkningsarbete. Den ekonomiska nyttan kan i vissa fall vara svår att fastställa vilket gör att det är möjligt att ta hänsyn till andra faktorer.⁷⁹

Sökande efter rättsfall där fördelningen av andelstal för utförande varit aktuellt har gjorts utan resultat. Det finns alltså ingen praxis vad gäller nyttan för andelstal i högre instanser. Torsten Thorvaldsson undersöker andelstal för utförande i gemensamhetsanläggningar i sitt examensarbete, se avsnitt 1.9.

Utöver andelstalet för utförande ska varje fastighet tilldelas ett andelstal för driftskostnader. Det senare andelstalet ska baseras på i vilken omfattning fastigheten kommer använda anläggningen i ett stadigvarande förhållande. Till exempel kan andelstalen se olika ut för ett fritidshus och ett permanenthus, däremot är det till

⁷⁹ Prop. 1973:160. s. 215.

exempel inte relevant hur många bilar den ena fastighetsägaren har vid tidpunkten för bestämmandet av andelstalen för en väg.⁸⁰

I AL 16 § framkommer att AL 15 § (kostnadsfördelning) är dispositiv. Det innebär att sakägare kan komma överens om kostnadsfördelningen i den mån betalningsskyldigheten kan fullgöras och förutsatt att inga fordringshavare kommer till skada.

2.10 Lagstiftning i andra länder

Finansiering av allmän plats är inte något som är unikt för Sverige. I detta avsnitt beskrivs kort om hur lagstiftningen ser ut i några närliggande länder: Finland, Nederländerna och Norge. Länderna som studeras behandlades i *Finansiering av infrastruktur*.⁸¹

2.10.1 Finland

Det finländska plansystemet har mycket gemensamt med det svenska, detaljplaner i Finland beslutas på kommunal nivå. 2003 införde Finland regler kring exploateringsavtal för att genomföra detaljplaner. I Finland använder dem namnet *markanvändningsavtal* istället för exploateringsavtal. Lagtexten uttrycker att fastighetsägarens skyldighet att bidra med kostnader för samhällsbyggande ska regleras i avtal med kommunen. De markägare inom detaljplaneområdet som har avsevärd nytta av detaljplanen är skyldiga att bidra till kommunens kostnader för samhällsbyggande.⁸² Vid flera fastighetsägare inom detaljplaneområdet så ska samhällsbyggnadsåtgärderna fördelas mellan fastighetsägarna i enlighet med 104 respektive 105 §§, *markanvändnings- och bygglagen*. Uttag och fördelning av kostnader bygger på den värdestegring som detaljplanen medför genom ny byggrätt, utökad byggrätt eller ändrad användning. Kostnaderna som tas ut ska vara "skäliga" med hänsyn till områdets karaktär. Dessutom finns det en gräns för uttag av kostnader på 60 procent av den värdestegring som planen medger.⁸³ De kostnader som kommunen har rätt att ta ut som utvecklingskostnadsersättning är:

- Anskaffnings-, planerings-, och byggnadskostnader för allmänna områden. Detta gäller även om de är belägna utanför planområdet om de i avsevärd grad betjänar området.
- Allmänna byggnader som i avsevärd grad kommer till nytta för byggnaderna inom planområdet.
- Markbearbetning inom området och åtgärder för nödvändig bullerbekämpning.

⁸⁰ Ekbäck, s. 55 ff.

⁸¹ Kalbro, 2009. *Finansiering av infrastruktur*.

⁸² Kalbro, 2009. *Finansiering av infrastruktur*. s. 27.

⁸³ Kalbro, 2009. *Finansiering av infrastruktur*. s. 29.

- Kostnader för anläggande av planen.

Alla ovanstående kostnader rör både åtgärder som redan vidtagits och som avser framtida och uppskattade kostnader.⁸⁴

2.10.2 Nederländerna

2008 stärkte Nederländerna sin lagstiftning för kommunernas möjlighet att täcka sina kostnader vid exploateringar. Anledningen till att man reformerade lagstiftningen var att exploateringsverksamheten förändrats sedan 1990-talet. Innan dess styrde den offentliga sektorn till stor del ny exploatering genom aktiv markpolitik. Från 1990-talets början tog mer och mer privata exploatörer över, vilket bidrog till att lagstiftning behövde förändras. På kommunal nivå använder Nederländerna sig av en markanvändningsplan, planen anger bland annat markanvändning och tillåten exploateringsgrad och är rättsligt bindande. Markanvändningsplanen kan ses som en blandning av Sveriges översiktsplan och detaljplan.⁸⁵ Byggherren ska endast vara med och bidra med kostnader för offentlig infrastruktur och beskattning av exploateringsvinster är inte tillåtet. Det är endast investeringskostnader som får tas ut från byggherren. Framtida kostnader för drift och underhåll får inte avgiftsbeläggas. Lagstiftningen anger i en lista vilka åtgärder och anläggningar som får avgiftsfinansieras. I stort är det kostnader för grön- och vattenområden, offentlig teknisk infrastruktur och saneringskostnader. Detta gäller både inom och utanför planområdet om det är till nytta för bebyggelsen inom området.⁸⁶ För skolor och annan social verksamhet är det inte tillåtet att ta ut kostnader, det finns fyra generella begränsningar som lagstiftningen innehåller:

- De kostnader som tas ut för exploateringsområdet måste skapa värden eller nytta.
- Kostnader för redan utbyggda anläggningar får inte bekostas av exploatör.
- Avgifterna ska relateras till nyttan, har flera nytta av anläggningen eller åtgärd ska kostnaderna fördelas proportionellt.
- Kostnaderna får inte vara så stora att byggherren går med förlust.⁸⁷

När fler byggherrar är inblandade ska kostnaden fördelas efter deras respektive nytta och avgifterna baseras på en uppskattning från kommunen. Blir det dyrare står kommunen fullt ut för beloppet som överstiger uppskattningen. Blir de faktiska kostnaderna mer än 5 procent lägre än beräknat ska kommunen betala tillbaka det belopp som överstiger 5 procent. Dessa markexploateringsplaner är inte obligatoriska men kan användas då överenskommelse inte nås genom exploateringsavtal.⁸⁸

⁸⁴ Kalbro, 2009. *Finansiering av infrastruktur*. s. 28.

⁸⁵ Kalbro, 2009. *Finansiering av infrastruktur*. s. 31.

⁸⁶ Kalbro, 2009. *Finansiering av infrastruktur*. s. 32.

⁸⁷ Kalbro, 2009. *Finansiering av infrastruktur*. s. 33.

⁸⁸ Kalbro, 2009. *Finansiering av infrastruktur*. s. 34.

2.10.3 Norge

I Norge använder man sig av *utbyggingsavtaler* mellan byggherren och kommunen. En lagreglering skede under 2006 för att förtydliga avtalsinnehållet, vilket regleras i norska *plan- og bygningsloven*, 64 a-f §§. I avtalen finns generella begränsningar om vad som får regleras, åtgärderna ska vara nödvändiga för att genomföra planen och stå i rimligt förhållande till utbyggnadens art och omfattning. Beroende på situation kan avtalen reglera följande huvudpunkter:

- Teknisk infrastruktur och grönområden, gäller även vägar och lekplatser.
- Byggnaders utformning, fler möjligheter än vad som är möjligt att reglera med *plan og- bygningsloven*.
- Andra åtgärder som är nödvändiga, även utanför planområdet. Detta kan röra sig om externa trafikanläggningar och VA-system.⁸⁹

Den norska lagstiftningen förbjuder byggherren att finansiera utbyggnad av "social infrastruktur". Det avser skolor, daghem, sjukvårdsbyggnader och andra likartade byggnader där myndigheter enligt lag har ansvar att tillhandahålla dessa verksamheter i enlighet med 64 b §, *plan- och bygningsloven*. Kommunen kan först inleda förhandling om *utbyggingsavtaler* efter att ett formellt beslut fattats som anger förutsättningarna för avtal i aktuellt exploateringsprojekt. Detta bidrar till att förutsägbarheten för byggherrar och fastighetsägare ökar för de krav som kommunen ställer. Beslutet ska knytas till Norges motsvarighet till den svenska översiktsplanen och fördjupade översiktsplanen. Norge har som syfte att "utomståendes intressen" ska bli beaktade.⁹⁰

2.10.4 Jämförelse med Sverige

Sveriges lagstiftning är mycket lik Norges, där det också uttryckligen står att åtgärden eller anläggningen ska vara nödvändig för genomförandet. I Norge och Nederländerna kan man liksom i Sverige inte belasta byggherrarna med social infrastruktur. I Finland kan byggherrar däremot tvingas vara med och delfinansiera social infrastruktur. Att uttag kan göras för kostnader på redan utförda anläggningar i Finland är också en stor skillnad gentemot den svenska lagstiftningen. Nederländerna har en lång lista på vad som är tillåtet och otillåtet att ta ut kostnader för, sammantaget bidrar listan till större transparens för byggherrarna gällande vilka åtgärder de kan behöva vara med och finansiera. En annan stor skillnad i den nederländska lagstiftningen jämfört med den svenska är att kommunerna tar ut kostnader i förskott baserade på en uppskattad kostnad för anläggningarna som ska byggas. Att få ett exakt belopp skapar större möjligheter för byggherrar att jämföra kostnader för olika projekt.

⁸⁹ Kalbro, 2009. *Finansiering av infrastruktur*. s. 37.

⁹⁰ Kalbro, 2009. *Finansiering av infrastruktur*. s. 38.

3 Sammanställning av avtal

I tabell 3 nedan framställs de elva avtal som valts ut till rapporten, hur avtalen har valts ut och granskats beskrivs i avsnitt 1.6. Avtalen representerar tillsammans de tre största regionerna i Sverige: Stockholm, Göteborg och Malmö. De är sorterade efter vilken fördelningsprincip som använts för kostnader vid utbyggnad av allmän plats i ordningen: BTA i kombination med värdefaktor, endast BTA och slutligen markandel. Förutom exploateringsavtal har även föravtal, markägaravtal och en principöverenskommelse granskats, dessa anses vara jämförbara med exploateringsavtal i sammanhanget. För att få information om hur avtalen har valts ut, se metod under avsnitt 1.6.

Tabell 3 Avtal som granskats.

Kommun	Projektname
Stockholm	Södra Solvällastaden
Nacka	Södra Nacka strand
Danderyd	Eneby torg
Uppsala	Norra Kapellgärdet
Göteborg	Radiatorget
Göteborg	Närcentrum vid Brottkärrsmotet
Göteborg	Logistikcentrum Hisingen
Mölnadal	Källered centrum
Partille	Gökegård
Malmö	Norra Sorgenfri Kv. Brännaren
Södertälje	Kv. Pucken

3.1 Stockholm, Södra Solvällastaden

Kommun: Stockholm.

Föravtalets antagande: 2019.

Parter: Stockholm stad och Stockholms travsällskap m.fl. mindre bolag.

Total byggrätt kvm ljus BTA: 210 830. Stockholms stad: 81 580. Travsällskapet m.fl: 129 250.

Blivande användning: 1700–2200 bostäder, verksamhetslokaler, hotell, grundskola samt ett antal förskolor.

Byggnation genomförd ännu: Nej.

Uppskattad kostnad för utbyggnad av allmän plats: Ca 500 Mkr.

Kostnad som debiteras: Faktisk kostnad.

Fördelningsprincip: Fördelning sker efter planerad ljus BTA i kombination med en värdefaktor som framställs i tabell 4.

Travsällskapet: 63 %, Stockholm stad: 37 %.

Fördelningsprinciper gällande utbyggnadskostnader för allmän platsmark

Tabell 4 Värdefaktor för respektive ändamål, Södra Solvallastaden.

Typ av bebyggelse	Värdefaktor
Bostäder	1
Skola & förskola	0,25
Hotell	0,45
Arenalokaler	0,35

Se exempel på beräkning med BTA i kombination med värdefaktor i avsnitt 4.1.2, tabell 9.

Kommentarer: Den mark som ägs av Stockholm stad ska markanvisas genom direktanvisning och fördelas till fem olika exploitörer.

3.2 Nacka, Södra Nacka strand

Kommun: Nacka.

Exploateringsavtalets antagande: 2017.

Parter: Nacka kommun och tolv fastigheter i egna bolag som ingår i Carlyle Group-koncernen. Fastigheterna har delvis sålts vidare till Oscar Properties respektive Alecta-koncernern.

Total byggrätt kvm ljus BTA: Ca 37 000.

Blivande användning: Bostäder, hotell, kontor, verksamhet, förskola.

Byggnation genomförd ännu: Nej.

Uppskattad kostnad för utbyggnad av allmän plats: Ca 150 Mkr.

Kostnad som debiteras: Faktisk kostnad.

Fördelningsprincip: Fördelning sker efter planerad ljus BTA i kombination med en värdefaktor som framställs i tabell 5.

Tabell 5 Värdefaktor för respektive ändamål, Södra Nacka strand.

Typ av bebyggelse	Värdefaktor
Bostäder	1
Skola & förskola	0,30
Hotell	0,50
Arenalokaler	0,50

Se exempel på beräkning med BTA i kombination med värdefaktor i avsnitt 4.1.2, tabell 9.

Kommentarer: Den uppskattade kostnaden är preliminärt uppskattad och bedöms som "icke realistisk" i exploateringsavtalet. Uppdatering sker senare av kommunen vid upphandling. Detaljplanen som exploateringsavtalet avser är en av flera för ett större utbyggnadsområde. Enligt avtalet kan en exploatör behöva stå för kostnader även utanför planområdet, det gäller då endast den andel som anses vara "skälig".

Vi har även valt att studera Nackas riktlinjer gällande exploateringsavtal

3.3 Danderyd, Eneby torg

Kommun: Danderyd.

Principöverenskommelsens antagande: 2017 (projektet avbrutet).

Parter: Danderyds kommun, TeliaSonera Sverige Net Fastigheter, Djursholms, Aros Bostadsutveckling och Patriam.

Total byggrätt kvm BTA: Framgår ej av principöverenskommelse.

Blivande användning: Ca 425 bostäder, en förskola samt ett nytt torg.

Byggnation genomförd ännu: Projekt avbrutet.

Uppskattad kostnad för utbyggnad av allmän plats: Framgår inte av överenskommelsen.

Kostnad som debiteras: Faktisk kostnad.

Fördelningsprincip: Fördelning sker efter BTA.

Danderyds kommun: 11,7 %, TeliaSonera: 7,5 %, Djursholms: 11,5 %, Aros: 30,5 %, Patriam: 38,8 %.

Kommentarer: Principöverenskommelsen undertecknades 2017, projektet avbröts senare och ingen bebyggelse har kommit till stånd. Principöverenskommelsen som Danderyds kommun använt sig av kan jämföras med projekt som är pågående eller genomförda, trots att projektet är avbrutet.

3.4 Uppsala, Norra Kapellgärdet

Kommun: Uppsala.

Exploateringsavtalets antagande: 2016.

Parter: Uppsala kommun, Bonava och Vetian Kvarngärdet.

Total byggrätt kvm ljus BTA: Ca 61 000.

Blivande användning: Ca 600 bostäder, två mindre förskolor samt vårdboende.

Byggnation genomförd ännu: Pågående.

Uppskattad kostnad för utbyggnad av allmän plats: Ca 7,9 Mkr.

Kostnad som debiteras: Uppskattad kostnad med hjälp av schabloner, basår 2016.

Fördelningsprincip: Fördelning sker efter ljus BTA.

Bonava: 42,3 %, Vetian kvarngärdet: 53,7 %, Uppsala Kommun: 4,0 %.

Kommentarer: Väster om planområdet kommer kommunen att behöva uppföra en bullerskyddsskärm om totalt 800 m. Exploatörerna kommer att få vara med och betala den del av bullerskyddet som löper utmed planområdet. Kommunen har ansett att 75 m, motsvarande 9,4 % av den faktiska kostnaden för projektering och bebyggelse av bullerskyddet kommer att debiteras de två exploatörerna vardera. Uppskattad kostnad för respektive exploatör är drygt två miljoner.

3.5 Göteborg, Radiatorget

Kommun: Göteborg.

Exploateringsavtalets antagande: 2017.

Parter: Göteborgs kommun, JM och Framtiden byggutveckling.

Total byggrätt kvm BTA: Framgår ej av exploateringsavtal.

Blivande användning: Ca 120 bostäder (JM 50 och Framtiden 70), lokaler, park samt ett torg.

Byggnation genomförd ännu: Pågår.

Uppskattad kostnad för utbyggnad av allmän plats: Ca 1,8 Mkr.

Kostnad som debiteras: Faktisk kostnad.

Fördelningsprincip: Fördelning sker efter BTA.

Framtiden byggutveckling: 48 %, JM: 26 %, Göteborgs kommun: 26 %.

Kommentarer: Fastighetskontorets andel ska senare markanvisas till en annan exploatör.

3.6 Göteborg, Närcentrum vid Brottkärrsmotet

Kommun: Göteborg.

Exploateringsavtalets antagande: 2012.

Parter: Göteborgs kommun, Next Step Group Utveckling, HSB och Billdals Fastigheter.

Total byggrätt kvm BTA: Framgår ej av exploateringsavtal.

Blivande användning: Ca 500 bostäder och lokaler för centrumverksamhet.

Byggnation genomförd ännu: Pågår.

Uppskattad kostnad för utbyggnad av allmän plats: Framgår ej av exploateringsavtal.

Kostnad som debiteras: Faktisk kostnad.

Fördelningsprincip: Fördelning sker efter BTA.

Next Step Group Utveckling: 56 %, HSB Göteborg: 42 %, Billdals

Fastigheter: 2 %.

Kommentarer: I området byggs en ny cirkulationsplats. Denna kommer även till nytta för övriga kommuninvånare, vilket medför att exploatörerna endast står för 40 % av de faktiska kostnaderna. Byggnation av pendelparkering med tillhörande lokalgata finansieras helt av Göteborgs kommun, då denna inte anses tillföra förbättring för exploatörerna inom planområdet.

3.7 Göteborg, Logistikcentrum Hisingen

Kommun: Göteborg.

Markägaravtalets antagande: 2010.

Parter: Göteborgs Stad, Volvo real estate, LCT1, LC Torslanda och Danafjord mark.

Total byggrätt kvm BTA: Ca 285 000 kvm.

Blivande användning: Logistikcentrum med kontor och verksamhetslokaler.

Byggnation genomförd ännu: Pågår

Uppskattad kostnad för utbyggnad av allmän plats: Framgår ej av avtal.

Kostnad som debiteras: Faktisk kostnad.

Fördelningsprincip: Fördelning sker efter blivande markandel för kvartersmark.

Kommentarer: Projektets syfte är att bygga ett nytt effektivt logistikcentrum i omedelbar närhet till Hisingleden i Göteborg.

3.8 Mölndal, Kållerød centrum

Kommun: Mölndal.

Exploateringsavtalets antagande: 2018.

Parter: Skandia, Akelius, Våmmedalshem, Mölndals Pastorat och Mölndalsbostäder.

Total byggrätt kvm BTA: Framgår ej av exploateringsavtal.

Blivande användning: Ca 450 nya bostäder samt tre skol- och förskolefastigheter som får utökade byggrätter.

Byggnation genomförd ännu: Nej.

Uppskattad kostnad för utbyggnad av allmän plats: Framgår ej av exploateringsavtal.

Kostnad som debiteras: Faktisk kostnad.

Fördelningsprincip: Fördelning sker efter BTA.

Skandia: 57,5 %, Akelius: 15 %, Mölndals Pastorat och Våmmedalshem AB: 11 %, Mölndalsbostäder: 16,5 %.

Kommentarer: Kommunen kommer att finansiera iordningställandet av Brattåsparken och delar av Triangelparken samt en busshållplats på Streteredsvägen som ligger inom planområdet eftersom anläggningarna anses medföra nytta för omkringliggande områden.

3.9 Partille, Gökegård

Kommun: Partille.

Exploateringsavtalets antagande: 2017.

Parter: Partille kommun, JM, Bonava, HSB, Skanska, PartilleBo, Coop och 13 privata småhustomtsägare.

Total byggrätt kvm BTA: Ca 62 000.

Blivande användning: Ca 500 bostäder samt ett mindre lokalt centrum med en matbutik och andra verksamheter.

Byggnation genomförd ännu: Pågår.

Uppskattad kostnad för utbyggnad av allmän plats: Ca 61 Mkr.

Kostnad som debiteras: Faktisk kostnad, med undantag för småhus och handelverksamhet, där en bestämd kostnad baserad på det uppskattade beloppet har fastställts.

Fördelningsprincip: Fördelning sker efter BTA.

Varje bostadstyp har fått ett förutbestämt schablontal angett i kvm, vilket multipliceras med antalet bostäder som byggs av den typen. Schablontalen ses nedan i tabell 6.

Tabell 6 Schablontal för olika bostadstyper.

Typ av bostad	Schablon (kvm)
Lägenheter	100
Radhus, parhus, kedjehus	120
Småhus	160

Kommentarer: Småhus och handelsverksamhet har tilldelats en förutbestämd summa att betala för utbyggnad av allmän plats. Resterande exploatörer betalar den faktiska kostnaden allt eftersom projektet färdigställs.

3.10 Malmö, Norra Sorgenfri kv Brännaren

Kommun: Malmö.

Exploateringsavtalets antagande: 2017.

Parter: Malmö stad, Industrigatan i Malmö, Brännaren 18 Fastighets, Kungsleden och Riksbyggen.

Total byggrätt kvm BTA: Framgår ej av exploateringsavtal.

Blivande användning: Ca 600 bostäder, två förskolor, idrottshall, parkeringshus, torg och park.

Byggnation genomförd ännu: Pågår.

Uppskattad kostnad för utbyggnad av allmän plats: Ca 45 Mkr med basår 2010, indexuppräknings kommer ske fram till utförande då betalning erläggs.

Kostnad som debiteras: Uppskattad kostnad med hjälp av schabloner.

Fördelningsprincip: Fördelning sker efter BTA.

Finansiering ska ske genom att exploatörerna betalar 1000 kr/kvm nyttillkommen BTA och 500 kr/kvm BTA vid ändrad markanvändning. Båda med indexuppräknings från 2010. Summorna är bestämda utifrån den beräknade totala utbyggnadskostnaden.

Kommentarer: Området Norra Sorgenfri är ett av Malmös största omvandlingsområden från att tidigare utgjort industriområde till att nu bli bostadsområde. I arbetet med Norra Sorgenfri har Gatukontoret och Fastighetskontoret gjort bedömningen att antalet markägare inom hela området (25 st) gör det rimligt att kostnaderna för den allmänna platsen inte enbart ska fördelas inom specifik detaljplan. Området utgörs av flera detaljplaner med etappvis utbyggnad som medför en lång genomförandeprocess. För beräkning av kostnader hänvisar exploateringsavtalet till ett gestaltningsprogram för Sorgenfri som antogs 2010. Malmö stad kommer med skattekollektivet att finansiera ombyggnaden av den intilliggande Industrigatan samt halva kostnaden för anläggandet av en större park, eftersom Malmö stad anser att denna även är till nytta för övriga kommuninvånare.

Enligt gestaltningsprogrammet kommer vanligtvis Malmö stad överens med fastighetsägarna om att det är den verkliga kostnaden för utbyggnad allmän plats som ska debiteras, vilket man ansett skulle bli för svårt denna gång.

3.11 Södertälje, Kv Pucken

Kommun: Södertälje.

Exploateringsavtalets antagande: 2002.

Parter: Södertälje kommun, NCC och Fastighets Österbotten.

Total byggrätt kvm BTA: Ca 16 000.

Blivande användning: Nytt varuhus om 10 000 kvm med tillhörande 500 parkeringsplatser och en tillbyggnad av befintligt varuhus om 6 000 kvm.

Byggnation genomförd ännu: Ja.

Uppskattad kostnad för utbyggnad av allmän plats: Framgår ej av exploateringsavtal.

Kostnad som debiteras: Faktisk kostnad.

Fördelningsprincip: Fördelning sker efter BTA.

NCC: 63 %, Fastighets Österbotten: 37 %.

Kommentarer: Allmänna anläggningar i omedelbar närhet till planområdet bekostas av exploatörerna. Inom planområdet anläggs en damm om ca 2 000 kvm, där kommunen bidrar med en fast summa om 250 000 kr för dammen. Resterande belopp fördelas mellan exploatörerna enligt procentfördelningen ovan.

3.12 Resultatöversikt

I tabell 7 nedan redovisas en sammanställning av de presenterade avtalen.

Tabell 7 Sammanställning av information från avtalen ovan.

Projektnamn	Fördelningsprincip	Blivande användning	Uppskattad kostnad för utbyggnad av allmän plats	Kostnad som debiteras
Södra Solvallastaden	BTA & värdefaktor	Bostäder, lokaler, hotell, grundskola, förskola	500 Mkr	Faktisk
Södra Nacka strand	BTA & värdefaktor	Bostäder, lokaler, hotell, kontor, förskola	150 Mkr	Faktisk
Eneby torg	BTA	Bostäder, förskola	Framgår ej	Faktisk
Norra Kapellgärdet	BTA	Bostäder, förskola, vårdboende	7,9 Mkr	Uppskattad
Radiotorget	BTA	Bostäder, lokaler	1,8 Mkr	Faktisk
Närcentrum Brottkärrsmotet	BTA	Bostäder, lokaler	Framgår ej	Faktisk
Logistikcentrum Hisingen	Markandel för blivande kvartersmark	Logistikcentrum med kontor, verksamhetslokaler	Framgår ej	Faktisk
Kållered centrum	BTA	Bostäder, skola, förskola	Framgår ej	Faktisk
Gökegård	BTA	Bostäder, lokaler	61 Mkr	Faktisk (undantag för småhus och handel)
Norra Sorgenfri Kv. Brännaren	BTA	Bostäder, förskola, parkeringshus, idrottshall	45 Mkr	Uppskattad
Kv. Pucken	BTA	Nytt varuhus samt tillbyggnad av befintligt, tillhörande parkering	Framgår ej	Faktisk

3.13 Kommunens riktlinjer

Nedan framställs utklipp från Nacka och Göteborgs riktlinjer gällande exploateringsavtal. Syftet med utklippen är att visa på hur hänvisning görs tillbaka till lagtextens tolkning. Otydliga begrepp som "skäligt", "rättvist" och "nytta" används även i riktlinjerna, vilket resulterar i att dem inte alltid är till hjälp när kostnader gällande utbyggnad av allmän plats ska fördelas mellan exploatörer. Riktlinjerna är till större hjälp för att veta vilken typ av kostnad (faktisk eller uppskattad) som normalt debiteras i respektive kommun. Kravet på kommuner om att anta riktlinjer för exploateringsavtal antogs 2015, eftersom vi studerat avtal både innan och efter lagens införande har vi valt att inte utföra en fullständig jämförelse.

Nacka kommun

*"De åtgärder som ingår i exploatörens åtaganden ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen och kostnaderna ska fördelas skäligt och rättvist mellan kommunen och exploatören, och mellan olika exploatörer."*⁹¹

*"Kommunen ska finansiera investeringar i utbyggnad av allmänna anläggningar, allmänna platser och annan infrastruktur genom uttag av exploateringsersättning, i den utsträckning som plan- och bygglagen medger."*⁹²

Göteborgs kommun

*"Åtgärderna ska stå i rimlig proportion till den nytta som byggherren eller fastighetsägaren har av detaljplanen. Åtagandena avser inte åtgärder som staden har en skyldighet att enligt lag tillhandahålla."*⁹³

⁹¹ Nacka kommun. (2017). *Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal*. s. 9.

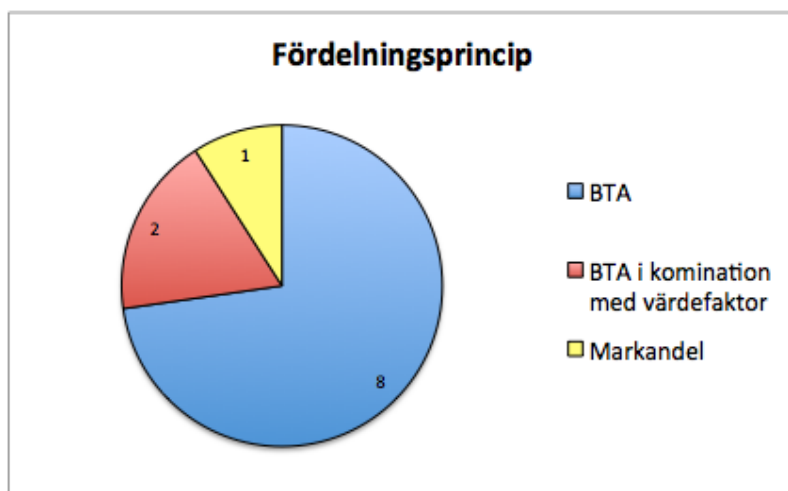
⁹² Nacka kommun. *Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal*. s. 10.

⁹³ Göteborgs kommun. (2017). *Riktlinjer för exploateringsavtal*. s. 2.

4 Resultat och diskussion

4.1 Förekommande fördelningsprinciper

I de elva avtal som sammanställts finns tre fördelningsprinciper representerade med fördelning enligt figur 6. Dessa tre är BTA, BTA i kombination med en värdefaktor samt markandel. Nedan följer en genomgång av de olika principerna kopplade till avtalen.



Figur 6 Representation av förekommande fördelningsprinciper.

Ur propositionen till BL från 1947 kan utläsas att den nytta lagen avser främst har med ekonomisk nytta i form av byggrätter att göra. Av den anledningen är det inte konstigt att BTA har använts i stor utsträckning för de avtal som granskats. Dock står det inte tydligt någonstans att det är just byggrätt som ska avgöra nyttan. Sammanställningen av avtalen tyder på att byggrätter i stor utsträckning är värdefullt vid bostadsbyggande, till skillnad från industri, där andelen markyta spelar en viktig roll. I två av avtalen har man ansett att annan bebyggelse än bostäder ska betala en lägre andel av kostnaderna enligt värdefaktorerna i tabell 8 nedan. Enligt begreppet "ekonomisk nytta" är metoden fullt skälig att använda.

4.1.1 BTA

Att använda BTA eller ljus BTA som fördelningsgrund är vanligt förekommande utifrån de avtal som granskats. I sammanställningen i kapitel 3 framgår vilken typ av BTA som anges i respektive avtal. Den procentuella fördelningen mellan exploitörer borde dock inte skilja sig åt beroende på om BTA eller ljus BTA använts.

4.1.2 Värdefaktorer

I två av avtalen har kommunerna använt sig av BTA i kombination med värdefaktorer för att komplettera respektive exploatörs nytta av den allmänna platsen. Det handlar om projekten Södra Solvällastaden och Södra Nacka strand. Projekten har i sammanställningen högst uppskattade kostnader för utbyggnad av allmän plats med 500 Mkr respektive 150 Mkr. Utbyggnaden är omfattande i de två projekten, både bostäder, lokaler, hotell och förskolor ska inrymmas inom respektive planområde. Avtalen är relativt nyupprättade, Nacka Strand är från 2017 och Solvällastaden från 2019.

I projekten sker kostnadsfördelning med hjälp av planerad ljust BTA i kombination med en värdefaktor. För att bedöma nyttan för respektive byggnadstyp har kommunerna använt sig av olika värdefaktorer. Värdefaktorerna skiljer sig delvis åt, vilket illustreras i tabell 8 nedan. Orsaken till varför värdefaktorerna bedömts annorlunda i Stockholm jämfört med Nacka är inget vi besvarar i rapporten.

Omständigheter som påverkar värdefaktorn har både med nytta av allmän plats och olika ändamål att göra, men även den större ekonomiska nytta som exploatören anses få genom att bygga bostäder jämfört med till exempel hotell.

Se exempel på beräkning med BTA i kombination med värdefaktorer i tabell 9 nedan.

Tabell 8 Värdefaktorer för Stockholm och Nacka.

Typ av bebyggelse	Värdefaktor	
	Solvalla	Södra Nacka strand
Bostäder	1	1
Skola & förskola	0,25	0,30
Hotell	0,45	0,50
Arenalokaler	0,35	0,50

Fördelningsprinciper gällande utbyggnadskostnader för allmän platsmark

Tabell 9 Exempel på beräkning vid användning av BTA i kombination med värdefaktorer.

Typ av bebyggelse	Värdefaktor	Antal kvm BTA		
		E1	E2	Totalt (E1 + E2)
Bostäder	1	300	200	500
Hotell	0,45	200	0	200
Arenalokaler	0,35	0	300	300
Totalt		500	500	1000
E1: $(1*300+0,45*200) / (1*500+0,45*200+0,35*300) = 56,1 \%$				
E2: $(1*200+0,35*300) / (1*500+0,45*200+0,35*300) = 43,9 \%$				

I exemplet i tabell 9 har exploatörerna (E) totalt 500 kvadratmeter BTA vardera, fördelat på olika typ av bebyggelse. Eftersom värdefaktorerna skiljer sig åt mellan bebyggelsetyp ska E1 betala 56,1 % och E2 ska betala 43,9 % av den totala kostnaden för utbyggnad av allmän plats som åläggs exploatörerna.

4.1.3 Markandel

För Logistikcentrum på Hisingen i Göteborg sker fördelningen utifrån markinnehav för blivande kvartersmark. Detta är det enda avtalet i sammanställningen där fördelningen skett efter markinnehav. Det som utmärker projektet är att inga bostäder är inblandade. För ett logistikcentrum är det strategiska läget och stora markytor till uppställning viktigt, vilket ligger till grund för valet att fördela kostnader efter markinnehav. Den ekonomiska nyttan av total markyta anses som större för ett logistikcentrum än vid bostadsbyggande, vilket är anledningen till att Göteborgs kommun valt att fördela kostnaderna efter markandel i projektet på Hisingen.

4.2 Finns uppenbara geografiska skillnader?

Det finns ingen tydlig geografisk skillnad mellan projekten gällande vilken fördelningsprincip som använts. Dock ligger de två projekt som använt sig av värdefaktorer i Stockholmsregionen. Avtalen är nyligen upprättade och om man ser till kostnaderna för utbyggnad av allmän plats så är båda projekten relativt stora.

Sammantaget anser vi att användandet av olika fördelningsprinciper främst beror på områdets karaktär snarare än var i landet som avtalet upprättas. Vid inhämtande av avtal har vi fått information om att kommuner delvis tar hjälp av varandra och utbyter idéer, framförallt i de fall då en kommun för första gången ska teckna ett exploateringsavtal där fler än en exploatör verkar inom samma detaljplan.

Av de avtal som granskats förekommer både stora nyexploateringar och förtätningar. Vid förtätning är behovet av utbyggnad av allmän plats inte lika stort, då redan befintliga anläggningar kan användas. Detta medför att kostnaderna för utbyggnaden

vid förtätning blir lägre. I studien har vi dock inte kunnat se att fördelningsprincipen skiljer sig åt mellan nyexploateringar och förtätningar.

4.3 Faktiska eller uppskattade kostnader- Vem är riskbärare i projekten?

Utifrån de avtal som granskats framgår att det är fler kommuner som debiterar exploitörerna den faktiska andelen av kostnaden som uppkommer för utbyggnad av allmän plats istället för en uppskattad kostnad baserad på schabloner, se figur 7.



Figur 7 Kostnad som kommunen debiterar.

Beräkningarna för att uppskatta kostnaderna sker i ett tidigt skede, redan innan projektens byggstart, vilket innebär att det är högst osannolikt att uppskattningen blir exakt samma som den slutgiltiga kostnaden. Sammantaget innebär svårigheten att i förväg beräkna den slutgiltiga kostnaden att antingen exploitörerna eller kommunen får rollen som riskbärare.

Det finns en fördel för kommunerna att använda sig av de faktiska kostnaderna, eftersom de då slipper att bära risken om utbyggnaden skulle bli dyrare än uppskattat. Om kommunerna tar ut i förväg beräknade kostnader innebär det i förlängningen att skattekollektivet riskerar stå för den eventuella överstigande kostnad som egentligen bör belastas av inblandande exploitörer.

För exploitörerna innebär en faktisk kostnad större osäkerhet, då den exakta kostnaden inte kommer att kunna finnas med i ett tidigt skede när projektkalkyler upprättas. Vid användning av en uppskattad kostnad vet exploitören i ett tidigt skede hur mycket pengar som behöver avsättas för utbyggnad av allmän plats. Att använda sig av enbart en faktisk kostnad gör även att mindre utredningar och redovisningar av kalkyler krävs innan projektet kan påbörjas.

Sedan 2015 ska det i varje kommun finnas riktlinjer för vilken kostnad som kommunen vanligtvis debiterar. Undantag kan ske från riktlinjerna om omständigheterna kräver det.

I relation till de andra länder som studerats i denna rapport utmärker sig Nederländerna på området. Inom Nederländerna debiteras exploatörerna en tidigt uppskattad kostnad. Om avgifterna för de allmänna anläggningarna blir dyrare än beräknat står kommunen för den delen som överskrider beräkningen. Om den slutgiltiga summan blir mer än 5 procent lägre än uppskattat betalar kommunen tillbaka den andelen till exploatörerna. Att använda ett uppskattat belopp ger byggherrarna i Nederländerna större transparens samtidigt som ett större ansvar läggs på kommunerna för att uppskatta den slutgiltiga kostnaden.

4.3.1 Faktisk eller uppskattad kostnad kopplat till lagstiftningen

I enlighet med 6 kap. 40 § PBL har kommunen rätt att debitera en byggherre eller fastighetsägare kostnader för anläggande av allmän plats. Åtagandet för byggherren eller fastighetsägaren ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen enligt 6 kap. 40 § 3 st. PBL. I paragrafen står det inte uttryckligen att kommunen ska betala tillbaka pengar om kostnaderna för de allmänna anläggningarna skulle bli lägre än de uppskattade kostnaderna som exploatören har debiterats. Om de verkliga kostnaderna skulle bli högre än de uppskattade kostnaderna som debiterats tvingas kommunen stå för den summa som saknas efter att exploatören betalat sin del. Det är rimligt att en kommun inte ska kunna gå med vinst på bekostnad av en exploatör, samtidigt som det kan tyckas oskäligt att kommunen kan behöva stå för den del som överskrider den uppskattade kostnaden. En annan aspekt att ta hänsyn till är om det finns risk att kommunen gör ett påslag på uppskattade kostnader för att slippa riskera att skattekollektivet tvingas betala resterande del vid dyrare slutkostnad än uppskattat.

4.3.2 Projekt som utmärker sig

Två projekt som utmärker sig vad gäller faktiska eller uppskattade kostnader är Partille, Gökegård och Malmö, Sorgenfri.

I Partille kombineras en faktisk och en uppskattad kostnad. Utgångspunkten är att använda sig av faktisk kostnad, där undantag sedan sker för småhus och handelsverksamhet, då fastighetsägarna istället blir debiterade en uppskattad kostnad. Ägarna till handelsverksamheten och småhustomterna får i och med detta ett tidigt besked om hur stor kostnad som de kommer att debiteras för den allmänna platsen. Anledningen till denna kombination framgår inte av avtalet. En möjlig förklaring är att dessa aktörer inte är lika benägna att ta risk, utan behöver veta kostnaden i ett tidigt skede för att vilja delta i projektet. Det handlar om enskilda fastighetsägare till 13 privata småhustomter och Coop. Att få en matbutik till ett nytt bostadsområde borde vara attraktivt, därför kan det vara möjligt att Coop haft en bra förhandlingsposition och krävt att få veta vilka kostnader som blir aktuella i ett tidigt

skede för att vilja delta i projektet. Resterande parter har vid undertecknande av exploateringsavtalet gått med på att betala de faktiska kostnaderna.

Malmö, Sorgenfri är exempel på ett projekt där kommunen valt att stå som riskbärare genom att använda sig av uppskattade kostnader istället för faktiska kostnader, som annars är det vanliga i Malmö utifrån gestaltungsprogrammet för Sorgenfri från 2010. Området utgörs av flera detaljplaner som avlöser varandra genom etappvis utbyggnad. Kommunen har därför bedömt det som nödvändigt att ta ut uppskattade kostnader för att fastighetsägarna ska ha tillgång till ett entydigt och kalkylerbart underlag för sina investeringar i området. Avtalet kan tolkas så att några pengar inte kommer att betalas tillbaka till exploatörerna om projektet skulle bli billigare än uppskattat. Då det inte framgår hur man kommit fram till totalkostnaden för utbyggnad av allmän plats för hela Norra Sorgenfri är det svårt som utomstående att bilda sig en uppfattning om hur kostnaden ser ut i förhållande till exploatörernas nytta.

4.4 Transparens- För vem är exploateringsavtalen skrivna?

Innan vår granskning av avtalen påbörjades fanns förväntningar om att det skulle vara enkelt och smidigt att plocka ut fördelningsprincipen, vilket inte visat sig helt sant. Det började bra med avtalet från Solvalla som framhävde fördelningsprincipen tillsammans med tydliga beräkningsgrunder i tillhörande bilaga. I avtalet finns även information om hur mycket mark respektive part ägde, både initialt och efter överföringar. Överlag är delar av den informationen ofta bristfällig i exploateringsavtal, vilket bidrar till att det krävs stora eftersökningar för att få fram kompletterande uppgifter. Sammantaget bidrar detta till att det blir svårare för en utomstående att få en helhetsbild. Att exploateringsavtal ofta innehåller otydliga formuleringar som innebär risk för inblandade parter bekräftas i avsnitt 1.9. Det framgår också att detta inte upplevs som ett problem för de inblandade exploatörerna.

Ett exploateringsavtal är som tidigare nämnts ett avtal mellan en kommun och en eller flera exploatörer. För att avtalet ska komma till stånd gäller det att parterna är överens om innehållet. I och med avtalets tecknande kommer parterna överens om en mängd olika saker, exempelvis på vilka grunder kostnader ska fördelas. I vissa fall omvandlas kostnadsfördelningen till procentsatser eller en specifik summa innan den skrivs in i avtalet. Exploatörerna vet varför de ska stå för just den procentsatsen eller summan, samtidigt som det är svårt för en utomstående att förstå vad fördelningen är baserad på. Kommunen med sitt planmonopol besitter makt som gör att exploatörer kanske går med på vissa saker för att exploateringen ska komma till stånd. Det handlar om givande och tagande från två håll, vilket gör att kostnadsfördelningen i slutändan kan handla om mer än enbart kostnaden för den allmänna platsen. Utebliven transparens och egenstyre i varje kommun bidrar även till svårigheter för exploatörer att jämföra projekt och arbeta enhetligt i olika kommuner. Ett beslut om att anta en detaljplan ska i många fall fattas av kommunfullmäktige. För att politiker

enkelt ska kunna göra en rimlig bedömning av exploateringsavtalet krävs tydliga och informativa avtal som präglas av transparens.

Enligt lagstiftningen i PBL ska kommuner som använder sig av exploateringsavtal anta riktlinjer för avtalen. En anledning till att reglerna infördes var för att öka transparensen. Genom studien kan vi bekräfta den bild Jan Hessel har om att det till stor del fortfarande finns svårigheter och otydligheter för en tredje part att utläsa motiveringar till inskrivna beslut i ett exploateringsavtal.

4.4.1 Urklipp från avtal där fördelningsprincipen framgår tydligt

Nedan lyfts tre exempel på goda formuleringar fram, där fördelningsprincipen antingen framgår direkt ur exploateringsavtalet eller där hänvisning görs till bilagor med tydliga tabeller. Observera att det hänvisade materialet inte finns inkluderat i denna rapport.

Stockholm, Solvalla

”Fördelningen av utgifter sker utifrån parternas ekonomiska nytta av planläggningen och bygger därvid på antaganden om respektive markägares kommande byggrätter vid detaljplaneläggning av området och dess inbördes värderelation. Denna fördelning innebär att Travsällskapet står för 63 % och staden för 37 % av utgifterna för gemensamma utredningar och projektering av allmän plats.”

Förtydligande: Med “staden” menas i denna formulering Stockholm stad i egenskap av fastighetsägare, som senare ska markanvisa delar av innehavet.

Nacka, södra strand

”Kostnaderna för utbyggnaden av allmänna anläggningar enligt Bilaga 6 inom Planområdet ska fördelas mellan Kommunen, Exploatörerna liksom exploatörer inom Detaljplan 7 i överensstämmelse med vad som följer av Bilaga 4. I enlighet med vad som anges i fördelningsnyckeln i Bilaga 4 ska respektive Exploatör således bära viss procentandel av de faktiska och upplupna kostnaderna för utbyggnaden av allmänna anläggningar inom Planområdet, medan Kommunen och exploatörer inom Detaljplan 7 ska bära resterande delar av sådana kostnader.”

Partille, Gökegård

”Exploatören förbinder sig att till kommunen betala ett exploateringsbidrag som motsvarar sin andel av de faktiska kostnaderna för projektering, projekterings- och byggledning, utförande mm av kommunaltekniska anläggningar på allmän platsmark nämnda i punkt 9.1.1

och 9.1.2 ovan. Kostnadsfördelning och kostnadsbedömning för utbyggnad framgår av bilaga 7. Kostnaderna ska vara faktiska och verifierade.”

4.5 Begreppet nytta

Trots att begreppet nytta förekommer på ett flertal ställen i lagstiftningen när det handlar om kostnadsfördelning så finns det en svårighet att tyda dess innebörd. I AL rör det sig om en fastighets nytta, i FBL om sakägarens nytta och i PBL rör det sig om byggherren eller fastighetsägarens nytta. Oavsett vad eller vem nyttan berör så ska den bedömas.

I 6 kap. 40 § PBL behandlas nytta av en detaljplan, vilken fortfarande är svårtolkad efter att ha läst förarbeten till paragrafen. Uttryck som “ekonomisk nytta”, “främst” och “skälig” används, vilka i sig är svåra att tolka. I AL regleras hur andelstal ska fördelas mellan fastigheter i en gemensamhetsanläggning *efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta fastigheten har av anläggningen*. Likt PBL används andra svårtolkade begrepp för att komma fram till en slutgiltig nytta i enlighet med AL. I propositionen står att nytta i AL avser likt FBL den värdehöjning som anläggningen bidrar till, minus enskilda fullföljds- och anpassningskostnader. Dock står det också att hänsyn kan tas till andra faktorer om nyttan är svår att fastställa. Något riktigt svar på hur nytta ska bedömas i dessa sammanhang finns alltså inte.

5 Slutsats

Det är inte självklart hur 6 kap. 40 § PBL ska tolkas när det kommer till att bedöma en byggherres eller fastighetsägares nytta av en detaljplan. Det är i sin tur nyttan som avgör hur kostnader för utbyggnad av allmän plats ska fördelas mellan exploatörer.

Av de elva exploateringsavtal som granskats finns i stora drag tre fördelningsprinciper representerade, dessa är:

- BTA
- BTA i kombination med värdefaktor
- Markandel

I de projekt där kostnader fördelats efter BTA förekommer delvis ljus BTA som fördelningsgrund. De två kommuner som använt BTA i kombination med värdefaktor har bedömt värdefaktorerna något olika för samma typ av bebyggelse. Blivande markandel för kvartersmark finns representerad vid exploatering av ett logistikcentrum. Intervjuade byggherrar kopplar främst nyttan av en detaljplan till BTA.

I majoriteten av exploateringsavtalen som granskats har kommunen valt att debitera den slutgiltiga faktiska kostnaden för utbyggnad av allmän plats. Nackdelen för exploatörerna vid debitering av den faktiska kostnaden är att kalkylen blir mer osäker i ett tidigt stadium av projektet. I de fall den uppskattade kostnaden debiteras står kommunen som riskbärare om det skulle bli dyrare än uppskattat, i slutändan innebär det att skattemedel används om uppskattningen inte stämmer överens med den faktiska slutkostnaden. Om slutkostnaden skulle bli lägre än uppskattat är det rimligt att kommunen betalar tillbaka den summa som överskrider uppskattad kostnad, då vinst inte bör göras på bekostnad av exploatörer. I projektet från Partille har man valt att kombinera användandet av uppskattad och faktisk kostnad.

Utifrån de avtal som granskats har någon märkbar geografisk skillnad inte kunnat påvisas. Vilken fördelningsprincip som använts och vilka kostnader som debiterats beror snarare på respektive projekts karaktär och kommunens preferenser än dess geografiska lokalisering. Projekt som delvis består av bostäder har antingen använt sig av BTA eller BTA i kombination med värdefaktor, till skillnad från det projekt med ändamål industri som har fördelat kostnaderna efter markandel. Kommuner samarbetar delvis och hämtar inspiration från varandra.

Svårigheten att utläsa vilken fördelningsprincip som används varierar mycket mellan de exploateringsavtal som granskats. Det råder ingen tvekan om att det i många fall råder brist på transparens.

Den svenska och norska lagstiftningen är mycket likartad kring hur kostnader för allmän plats fördelas mellan exploatörer. I Finland är det tillåtet att bekosta social

utbyggnad och i Nederländerna finns en tydlig lista med de åtgärder exploitörer förväntas bekosta.

5.1 Framtida studier

Det hade varit intressant att göra en statistisk undersökning för att se om kommuner debiterar faktisk eller uppskattad kostnad för utbyggnad av allmän plats. Intressant hade även varit att undersöka om det skiljer sig mellan mer- eller mindre växande kommuner.

6 Referenser

6.1 Litteratur

Adolfsson, K. och Boberg, S. (2015). *Detaljplanehandboken - handbok för detaljplanering enligt plan- och bygglagen, PBL*. Upplaga 2. Stockholm: Norstedts Juridik.

Bengtsson, I. (2018). *Fastighetsvärdering - om värdeteori och värderingsmetoder*. Upplaga 1. Lund: Studentlitteratur.

Ekbäck, P. (2016). *Fastighetssamverkan för utförande, drift och förvaltning av gemensamma anläggningar - särskilt om anläggningslagen och lagen om förvaltning av samfälligheter*, upplaga 3, Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.

Fastighetsekonomi och fastighetsrätt- Fastighetsnomenklatur. (2015). Upplaga 12. Institutet för värdering av fastigheter & Samhällsbyggarnas sektion för fastighetsvärdering, SFF. Stockholm: Fastighetsnytt Förlag.

Gustafsson, A och Carlbring, M. (2018). *Exploateringsavtal*, Lund: Studentlitteratur.

Kalbro, T och Lindgren, E. (2015). *Markexploatering*. Upplaga 5, Stockholm: Norstedts juridik.

Kalbro, T och Lindgren, E. (2018). *Markexploatering*. Upplaga 6, Stockholm: Norstedts juridik.

Madell, T. (1998). *Det allmänna som avtalspart - särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*. Stockholm: Norstedts juridik.

6.2 Rapporter

Dahlström, G och Lindén, E. (2017). *Exploatering och hållbara avtal*. Examensarbete. Lund: Institutionen för Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola.

Kalbro, T. (2009). *Finansiering av infrastruktur*. TRITA-FAT Rapport 4:110. Stockholm: Institutionen för fastigheter och byggande. Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad, Kungliga Tekniska Högskolan.

Mattson, B. (2015). *Gatukostnad - En rättsvetenskaplig undersökning gatukostnadsreglerna och dess rättssäkerhet*. Examensarbete. Umeå: Juristprogrammet, Umeå universitet.

Sköldén, J. (2016). *Ett enklare exploateringsavtal - En studie av PBL 6:40*. Examensarbete. Lund: Institutionen för Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola.

Thorvaldsson, T. (2015). *Andelstal för utförande i gemensamhetsanläggningar*. Examensarbete. Lund: Institutionen för Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola

6.3 Offentligt tryck

Prop. 1947:131 *Förslag till byggnadslag*.
Prop. 1973:160 *Förslag till anläggningslag*.
Prop. 1985/86:1 *Förslag till ny plan-och bygglag*.
Prop. 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag*.
Prop. 2013/14:126. *En enklare planprocess*.

SOU 2012:91. *Ett effektivare plangenomförande. Betänkande av plangenomförandeutredningen*.

6.4 Rättsfall

NJA 1980 s. 1.
NJA 1986 s. 495.
NJA 1986 s. 748.
RH 14:80.
MÖD 2013:3 1, mål nr. P 3775-12.
MÖD 2013:3 2 mål nr. P 7100-12.

6.5 Övriga källor

Boverket. (2014). *Plan-och bygglagstiftningens utveckling*. (<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/>)
Hämtad 2019-03-11.

Boverket. (2018). *Riktlinjer för markanvisning*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-markanvisning/>
Hämtad 2019-02-19.

Boverket. (2014). *Översiktsplan och kulturvården*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-plan---och-bygglagen/oversiktsplan-och-kulturvarden/>
Hämtad 2019-02-19.

Fördelningsprinciper gällande utbyggnadskostnader för allmän platsmark

- Boverket. (2018). *Allmänna ändamål planläggs som kvartersmark*.
(<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/spaningar/allmanna-andamal-planlaggs-som-kvartersmark/>)
Hämtad 2019-03-11.
- Boverket. (2019). *Regional och fysisk planering enligt PBL*.
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/regionplan/om-regionplanering/>
Hämtad 2019-02-19.
- Göteborgs kommun. (2017). *Riktlinjer för exploateringsavtal*.
<https://goteborg.se/wps/wcm/connect/ad604271-9df5-402c-aa54-c3db6a8fa0/Reviderade+riktlinjer+för+exploateringsavtal.pdf?MOD=AJPERES>
Hämtad 2019-03-26
- Lantmäteriets Handbok AL. (2018). *Anläggningslagen*.
<https://www.lantmateriet.se/contentassets/d90836df187c4033a1139f0af1fe334b/handbok-al2.pdf>
Hämtad 2019-03-26.
- Lantmäterimyndighetens roll i planeringsprocessen- Handbok 5 kap. 15 och 22 a §§ PBL*. (2016).
<https://www.lantmateriet.se/contentassets/d90836df187c4033a1139f0af1fe334b/lantmaterimyndighetens-roll-i-planeringsprocessen.pdf>
Hämtad 2019-02-04.
- Nacka kommun. (2017). *Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal*.
<https://www.nacka.se/4906e4/globalassets/kommun-politik/dokument/programplaner/program-for-markanvandning.pdf>
Hämtad 2019-03-26
- SKL. (2014). Cirkulär 14:36. *Nya regler om exploateringsavtal, markanvisningar och kommunala särkrav på byggandet*.
<https://skl.se/download/18.4aa1dc1e1653a5317a024847/1534429522177/14036.pdf>
Hämtad 2019-02-20.
- SKL. (2018). Cirkulär 14:46. *Introduktion till underlag för exploateringsavtal*.
<https://skl.se/download/18.49ab090c166bfe4c19de0281/1541682572347/Introduktion-till-underlag-for-exploateringsavtal.pdf>
Hämtad 2019-02-20.
- SKL. (2014). *Riktlinjer för kommunala markanvisningar och exploateringsavtal*.
<https://skl.se/download/18.4aa1dc1e1653a5317a024851/1534429522458/14046.pdf>
Hämtad 2019-02-20.

Fördelningsprinciper gällande utbyggnadskostnader för allmän platsmark

Vesterlins. *Planmonopol*.

<https://vesterlins.se/planmonopol/>

Hämtad 2019-02-12.