

Mer ansvar till exploatören

—
en snabbare
exploateringsprocess?

Lina Björk
Mattias Hägg

Institutionen för teknik och samhälle
Fastighetsvetenskap
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet

The Department of Technology and Society
Real Estate Science
Lund Institute of Technology
Lund University, Sweden



ISRN LUTVDG/TVLM 06/5130 SE

Avdelningen för fastighetsvetenskap
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 LUND
Sverige



LUNDS TEKNISKA
HÖGSKOLA
Lunds universitet

Department of Real Estate Science
Lund Institute of Technology
Lund University
P.O. Box 118
SE-221 00 LUND
SWEDEN

Mer ansvar till exploatören - snabbare exploateringsprocess?

More Responsibility to the Developer - a Quicker Development Process

Examensarbete utfört av / Master of Science Thesis by:

Lina Björk, Civilingenjörsutbildning, Lantmäteri, LTH
Mattias Hägg, Civilingenjörsutbildning, Lantmäteri, LTH

Opponent / Opponent:

Martin Midler, Civilingenjörsutbildning, Lantmäteri, LTH

Handledare / Supervisor:

Universitetslektor Klas Ernard Borges, Avdelningen för Fastighetsvetenskap, LTH

Examinator / Examiner:

Professor Ulf Jensen, Avdelningen för Fastighetsvetenskap, LTH

Abstract:

The main purpose with this Master of Science thesis, "More Responsibility to the Developer – a Quicker Development Process?", is to examine the possibilities to shorten the development process by giving the developer more responsibility.

The development process is a lengthy process in Sweden, sometimes it can take up to ten years. This has become a major problem for involved parties, included the municipality, the developers and the public. In this Master thesis a new option is discussed where the developer have the responsibility for the production of plan work and where the municipality has a reviewing and deciding role.

To give the developer more safety in the process, discussions are made to introduce a planning permission that the developers can apply for early on in the process to receive a preliminary answer if the development could be carried out or not. By letting the developer perform certain parts of the development process on their own, they gain a greater possibility to influence the length of the development process. For further possibilities to shorten the development process one suggestion is to introduce a time limit for the municipality management of the development process. Several of the proposals discussed originate from the English development system, where the developer has more responsibility.

The Swedish development system is a traditional and complex process. Interviews and studied specialist literature have shown that there is time to gain in the municipal internal handling of development errands. An overlook of the municipal handling is a good way to start making the Swedish development system more efficient.

Sökord: Exploateringsprocess, Exploatering, ansvar, tidsåtgång

Keywords: Development Process, Development, responsibility, time

Copyright © Lina Björk & Mattias Hägg
Institutionen för Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 Lund
Sverige

ISRN LUTVDG/TVLM 06/5130 SE

Förord

Examensarbetet, ”Mer ansvar till exploatören - en snabbare exploateringsprocess?” är skrivet under våren och sommaren 2006 vid Lunds Tekniska Högskola, avdelningen för fastighetsvetenskap. Examensarbetet innebär en avslutning på civilingenjörsutbildningen i lantmäteri och omfattar 20 högskolepoäng.

Vi vill tacka de personer som varit vänliga att hjälpa till under vårt arbete och som givit oss tid och möjlighet att föra diskussioner och intervjuer.

Ulrika Lindmark, Regionchef region syd, NCC Constructions

Lars Renström, Exploateringsingenjör, Lunds kommun

Jonas Håkansson, Avdelningschef, JM Produktion, Lund

Peter Syrén, Projektutvecklingschef, Midroc Property Development AB

Klas Ernard Borges, vår handledare som givit oss möjlighet att arbeta självständigt och som kommit med goda råd och synpunkter under arbetets gång.

Vi vill också tacka Martin Midler, som har ställt upp och opponerat på arbetet.

Lund, augusti 2006

Mattias Hägg och Lina Björk

Sammanfattning

Examensarbetet ”Mer ansvar till exploatören – en snabbare exploateringsprocess?” syftar till att utreda och uppmärksamma möjligheterna att förkorta exploateringsprocessen genom att ge exploatörerna mer ansvar. Arbetet diskuterar vilka delar av exploateringsprocessen som skulle kunna effektiviseras och vilken möjlighet det finns att ge exploatörerna mer ansvar. En jämförelse görs även med det engelska exploateringsystemet för att undersöka om det finns något där som skulle kunna appliceras på det svenska systemet.

Teoridelen av arbetet har mestadels genomförts genom studier av litteratur, lagtext och äldre examensarbeten. I analysdelen har intervjuer utförts med tre olika exploatörer och en kommun. Under intervjuerna har främst tidsåtgången i exploateringsprocessen samt möjligheterna att ge exploatörerna ett större ansvar diskuterats.

Exploateringsprocessen tar i dagsläget lång tid. Undersökningar visar på att en genomsnittlig exploateringsprocess tar mellan 6 och 7 år. Längden på exploateringsprocessen kan bidra till att problem uppstår, till exempel kan efterfrågan ha hunnits förändras under tiden planeringsprocessen pågått. En lång exploateringsprocess bidrar även till att exploatörerna tvingas ta stora risker. Exploatörerna satsar pengar och resurser på exploateringsprojekt som riskerar att inte vinna laga kraft.

Den svenska exploateringsprocessen kan delas in i fyra olika typfall. Dessa fyra typfall klassificeras beroende på om det är kommunen eller exploatören som äger marken samt om exploatören medverkar aktivt i detaljplanearbetet eller ej. I det här examensarbetet diskuteras även ett femte typfall där möjligheterna undersöks att låta exploatören ensam ansvara för planarbetet och där kommunen har en granskande och beslutande roll.

Vidare diskuteras idéer kring hur det svenska systemet kan förändras. Ett förslag som även har diskuterats av PBL-kommittén, i samband med de senaste ändringarna i plan- och bygglagen, är att införa så kallade övergripande detaljplaner. I dessa planer skulle kommunen kunna reglera grundragen för samhällsplaneringen i en större omfattning än i dagens detaljplaner. Exploatörerna har sedan möjlighet att själva planera områden på egen hand utifrån dessa planer. Som säkerhet för exploatörerna diskuteras att införa ett planläggningsstillstånd som exploatörerna kan söka i början av processen för att kunna få ett preliminärt förhandsbesked om exploateringen går att genomföra eller ej. Genom att låta exploatörerna själva få utföra delar av exploateringsprocessen har de en större möjlighet att påverka tidsåtgången i processen. För att ytterligare öka möjligheterna att förkorta planprocessen finns ett förslag om att införa en tidsgräns för den kommunala hanteringen.

Flera av de förslag som diskuteras kommer ifrån jämförelser med det engelska exploateringsystemet där exploitörerna har mer ansvar.

Det svenska exploateringsystemet är en traditionsbunden och komplex process. Istället för att direkt genomföra stora förändringar är det viktigt att hitta de ställen där processen kan gå snabbare och försöka bearbeta dessa genom mindre ändringar i lagstiftningen och i arbetsgången. Intervjuerna och den studerade litteraturen har visat att det finns tid att tjäna i kommunens interna hantering av exploateringsärenden. Kommunens hantering är därmed en bra startpunkt i processen att effektivisera det svenska systemet.

Summary

The development process is a lengthy process in Sweden. There are examples of cumbersome cases of ten years. This might cause major problem for involved parties, included the municipality, the developers and the public. Delays are usually not assumed in a risk management analysis

The Master of Science thesis "More responsibility to the developer – a quicker development process?" investigate the possibilities to shorten the development process by increasing the responsibility of the developer. A comparison has been made between the Swedish and the English development system in order to provide an alternative perspective on land developments.

The theoretical part of the thesis is based on literature, law acts and previous master theses. Another important source is the latest government report of Plan- och bygglagskommittén.

The analyses are based on interviews with three different developers and one municipality. The interviews focused on the time perspective of the development process and the role and responsibility of the developer.

A lengthy process

Land developments imply a cumbersome and lengthy process . Studies indicate that the process is lasting 6-7 years, at average.

The length of the development process might imply major problems. One example is a change of demands during the development process, The perspective of the municipality might be limited to a short term perspective.i. A long development process increases the risktaking of the developers. The investment of the developers include monetary and staff work The potential risk of non apporaval of the projekct, or considerable delay, is a threat to the efficiency of the process.

Four typical options

Assistant Professor Thomas Kalbro on KTH has described the Swedish development process into four different typical options. The typical options are partly based on ownership conditions and partly on the developers participation in the producing of the structure plan. The options vary due to if the land is owned by the municipality or the developer and if the developer contributes actively when producing the swedish version of a structure plan or not.

Important to emphasize is the municipal monopoly concerning establishing plans, the municipal always has to be a part of the plan process.

	The developer is not contributing actively in the making of the plan	The developer is contributing actively in the making of the plan
The land is owned by the developer	Case 1	Case 2
The land is owned by the municipality	Case 3	Case 4

A fifth typical option

In this master thesis a fifth typical option is discussed where the possibilities of letting the developer have the responsibility for the making of plan work and where the municipality has a reviewing and deciding role.

	The developer is not contributing actively in the making of the plan	The developer is contributing actively in the making of the plan	The developer is making the plan
The land is owned by the developer	Case 1	Case 2	Case 5
The land is owned by the municipality	Case 3	Case 4	

A fifth option can result in more influence for the developer. By letting the developer perform certain parts of the development process on their own, they gain a greater possibility to influence the length of the development process.

The fifth case is a variation of the present development process and is actual only when larger developers with extensive resources are involved.

The English development process

The English development system has been studied in order to find if there are any parts that could be used in a renewed Swedish system. England has been chosen due to that it's a country where the developers have more responsibility. Some interesting parts were found and discussed in the master thesis.

- **Early information from the municipality**
The developers, in England, have to apply to the district council when they are going to start a development process. The district council then decides on an early stage if the development is allowed or not.
- **Time limit**
The district council has to approve or not approve the planning application within eight weeks.
- **Structure plan**
Structure plans in England works like a comprehensive cogent plan. On the basis of these plans it's possible for the developers to establish plans more in detail.

A change of the Swedish development system

The interviews that has been preformed during this Master thesis together with the analyse of the English process confirms the opportunity to rationalise the Swedish process.

The developers are responsible for the exhibition and the consultation

One important point to discuss is if the developers manage to perform these parts in the process in a democratic way. It's a great importance to secure the democratic process when private developers are responsible for the exhibition part. It's a risk that they just focus on property sale.

Comprehensive plans

One proposal that has been discussed by the PBL -committee, together with the latest changes in the Swedish Plan- och bygglagen (Town and country planning act), is to introduce comprehensive plans. These plans are something that could be compared to the English structure plans.

In the cogent comprehensive plans the municipality could regulate the community in wider extent than in the plans today. In these plans could structural questions be regulated while other, more detailed questions could be regulated in the building permission.

Within these plans it would be possible for developers to make their own detailed plans, as far as these in accordance with the comprehensive plans, with the municipality as a supervisor.

Due to that the comprehensive plans are established by the municipality, they have still the opportunity to control the town planning. In these plans they can regulate where the roads, schools, parks etc. are going to be situated.

Planing permission

To give the developer more safety in the process, discussions are made to introduce a planning permission that the developers can apply for early on in the process to receive a preliminary answer if the development could be carried out or not. The developers could then avoid risking a lot of money on projects that the municipalities in the end are going to dislike. This planning permission system is something that also has been discussed by the PBL-committee.

Time limit for the municipal dealing

For further possibilities to shorten the development process another suggestion is to introduce a time limit for the municipality management of the development process. This proposal originates from the English development system.

A time limit is not only shortening the development it also leads to a better advance planning. Ulrika Lindmark, NCC, comment during the interview that the length of the development process isn't the biggest problem, it's the problem to know when a development are going to take place. If the developers would know the time schedule, they have the opportunity to plan the use of their resources after that.

Conclusion

The Swedish development system is a traditional and a very complex process. It's important to find the details in the process where it can be made more efficient and start to work at these through minor changes in the law and the sequence of work. Interviews and literature shows that there is time to gain in the municipal internal handling of development errands. The municipal handling is with that a good place in the process to start making the Swedish development system more efficient.

Innehållsförteckning

FÖRORD	V
SAMMANFATTNING	VII
SUMMARY	IX
1 INLEDNING	1
1.1 BAKGRUND.....	1
1.2 SYFTE.....	2
1.3 MATERIAL OCH METODER.....	2
1.4 AVGRÄNSNING.....	2
1.5 KÄLLKRITIK.....	3
2 HISTORIK, BEBYGGELSE- OCH MARKLAGSTIFTNING	5
3 SVENSKA LAGREGLER SOM RÖR EXPLOATERING	7
3.1 PLAN OCH BYGGLAGEN (1987:10).....	7
3.1.1 Remiss om lagändring.....	7
3.2 MILJÖBALKEN (1998:808).....	9
3.3 FASTIGHETSBIKDNINGSLAGEN (1970:988).....	10
3.4 EXPROPRIATIONSLAGEN (1972:719).....	10
3.5 ÖVRIGA LAGAR.....	11
4 EXPLOATERINGSPROCESSEN	13
4.1 INITIERING.....	13
4.2 PLANPROCESSEN.....	14
4.2.1 Lagregler.....	15
4.2.2 Översiktsplan.....	15
4.2.3 Detaljplan.....	16
4.2.4 Miljökonsekvensbeskrivning.....	20
4.3 TILLSTÅNDSPRÖVNING AV MYNDIGHETER.....	22
4.4 MARKFÖRÄRV.....	22
4.5 BYGGPROCESSEN.....	24
4.6 UPPFÖLJNING OCH SANKTIONER.....	25
5 AKTÖRER I EXPLOATERINGSPROCESSEN	27
5.1 KOMMUNENS ROLL I EXPLOATERINGSPROCESSEN.....	27
5.1.1 Myndighet.....	28
5.1.2 Markägare.....	29
5.1.3 Exploatör.....	29
5.1.4 Serviceansvar.....	30
5.2 EXPLOATÖRENS ROLL I EXPLOATERINGSPROCESSEN.....	30
6 AVTAL	33
6.1 AVTALENS GILTIGHET.....	33
6.2 NÄR AVTAL BRYTS.....	34
7 GENOMFÖRANDEAVTAL	35
7.1 OLIKA TYPER AV GENOMFÖRANDEAVTAL INOM EXPLOATERINGSPROCESSEN.....	36
7.1.1 Föravtal.....	36

7.1.2 <i>Exploateringsavtal</i>	37
7.1.3 <i>Markanvisningsavtal</i>	37
7.2 INNEHÅLL I GENOMFÖRANDEAVTAL	38
7.3 VAD FÅR AVTALAS OCH INTE AVTALAS OM?	40
8 FÖRHANDLINGSPROCESSEN	43
8.1 MAKT	43
8.2 KOMMUNENS MAKT	44
8.3 EXPLOATÖRENS MAKT	45
9 FYRA TYPFALL	47
9.1 TYPFALL 1 - EXPLOATÖREN ÄGER MARKEN MEN MEDVERKAR EJ AKTIVT VID DETALJPLANEARBETET	48
9.2 TYPFALL 2 – EXPLOATÖREN ÄGER MARKEN OCH TAR TILLSAMMANS MED KOMMUNEN FRAM PLANEN.....	49
9.3 TYPFALL 3 – KOMMUNEN ÄGER MARKEN OCH EXPLOATÖREN DELTAR EJ AKTIVT I PLANARBETET	51
9.4 TYPFALL 4 – KOMMUNEN ÄGER MARKEN OCH EXPLOATÖREN MEDVERKAR AKTIVT I PLANARBETET	52
10 TIDSÅTGÅNG FÖR EN PLANPROCESS	53
10.1 PLAN- OCH BYGGLAGENS PÅVERKAN PÅ TIDEN	53
10.2 DEN FAKTISKA TIDEN	54
10.3 VARFÖR TAR DET SÅ LÅNG TID?	55
10.4 KONSEKVENSER AV EN LÅNG PLANPROCESS.....	57
11 EN JÄMFÖRELSE MED EXPLOATERINGSPROCESSEN I ENGLAND	59
11.1 ÖVERSIKT ÖVER AKTÖRERNA I DEN ENGELSKA PROCESSEN.....	59
11.2 EXPLOATERINGSPROCESSENS UPPBYGGNAD.....	61
11.3 PLANER.....	64
11.3.1 <i>Structure plans</i>	64
11.3.2 <i>Local plans</i>	65
11.4 PLANNING APPLICATION	66
11.5 SVAGHETER I DEN ENGELSKA EXPLOATERINGSPROCESSEN.....	68
11.6 VAD SKULLE SVERIGE KUNNA LÄRA SIG AV DET ENGELSKA SYSTEMET.....	69
12 FINNS DET ETT BEHOV AV ATT FÖRÄNDRA DAGENS SYSTEM?	71
12.1.1 <i>JM</i>	71
12.1.2 <i>NCC</i>	72
12.1.3 <i>Midroc</i>	74
12.1.4 <i>Lunds Kommun</i>	76
13 ETT FEMTE TYPFALL	79
13.1 LÅTA EXPLOATÖRERNA ANSVARA FÖR SAMRÅD OCH UTSTÄLLNING	80
13.2 ÖVERSIKTLIGA DETALJPLANER.....	80
13.3 PLANLÄGGNINGSTILLSTÅND.....	81
13.4 TIDSKRAV.....	82
13.5 KOMMUNENS NYA ROLL	83
14 DISKUSSION	85
15 SLUTSATS	89
REFERENSLISTA	91

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Planprocessen är i dagsläget en långdragen process, vilket kan påverka både exploatörer och kommuner negativt. Exploatörer är intresserade av en snabbare process för att bland annat undvika att ligga ute med stora resurser under lång tid, kommuner vill till exempel växa i en snabbare takt och en eventuell granne vill ha gehör för sina åsikter inom rimlig tid.

Kommunerna har idag knappa resurser och de har i många fall problem att hinna med den expansiva infrastrukturutveckling som pågår i stora delar av Sverige. Med de resurser och den administration som idag föreligger har kommunerna små möjligheter att få exploateringsprocessen att gå snabbare. En möjlighet att förkorta processen vore att ge exploatörerna mer ansvar och frihet. Kanske finns det delar i processen som exploatören kunde göra istället för kommunen? Har exploatörerna ett intresse av att ta det extra ansvaret, har de tillräckliga resurser och främst, skulle de klara av det? Risken med att låta exploatören ansvara för delar där allmänna intressen är av stor vikt, såsom samråd och utställning, skulle kunna äventyra trovärdigheten för det demokratiska samhällsbyggandet. Då exploatörernas främsta syfte är att skapa en god avkastning riskerar de allmänna intressena att få ge vika.

Just nu finns det en stor osäkerhet hos exploatörerna med att sätta igång nya projekt. Osäkerheten leder till att det byggs mindre än vad det hade kunnat göras och det som byggs måste ge god avkastning vilket i sin tur leder till att det ofta byggs för rikare människor. Dessutom innebär osäkerheten att få oetablerade exploatörer är beredda att ge sin in på marknaden.

Att ge exploatörerna mer ansvar skulle dock innebära att exploatörerna samtidigt behöver lägga ner mer resurser. Mer resurser leder till att exploatörerna kräver en större säkerhet. De är inte intresserade av att lägga ner resurser om risken finns att de senare inte får bygga. För att ge exploatören mer säkerhet kan exploateringsprocesser i andra europeiska länder, där exploatören har getts mer ansvar, studeras. England har ett system där exploatören gör en stor del av processen självständigt och där exploatören söker tillstånd att exploatera redan i ett tidigt skede av processen.

Att förkorta exploateringsprocessen är idag en aktuell fråga. Till exempel så uppmärksammades detta av PBL-kommittén i samband med de senaste ändringarna i plan- och bygglagen. Flera examensarbeten på KTH har under de senaste åren diskuterat liknande frågor och dessutom har kommunerna i allt högre grad börjat uppmärksamma problemet.

1.2 Syfte

Examensarbetet syftar till att utreda och uppmärksamma möjligheterna att förkorta exploateringsprocessen genom att ge exploatörer mer ansvar.

Problemställningar:

- Finns det någon möjlighet att ge exploatörerna mer ansvar i processen?
- Vilka delar i exploateringsprocessen skulle kunna effektiviseras?
- Finns det något i det engelska exploateringssystemet som skulle kunna appliceras på det svenska för att på så sätt ge exploatörerna mer ansvar?

1.3 Material och metoder

I examensarbetet har litteraturstudier av fackböcker och tidigare examensarbeten inom närliggande ämnen genomförts. Även andra skrivna källor, såsom Plan- och bygglagskommitténs betänkande, och lagtext har studerats.

Den analyserande delen av examensarbetet har till stor del utgått från genomförda intervjuer med tre olika exploatörer och en kommun. Intervjuer har använts då de till skillnad från till exempel enkäter kan ge mer utförliga svar och dessutom kan frågeställningar utvecklas samt missuppfattningar undvikas. Intervjuerna utgick främst utifrån diskussioner kring tidsåtgången i dagens exploateringsprocesser samt möjligheterna att ge exploatörerna mer makt i processen.

Den analyserande delen grundar sig även på en jämförelse med det engelska exploateringssystemet och därmed har även engelsk litteratur studerats. England valdes på grund av att exploatörerna där har ett större ansvar och därmed tillåts utföra flera delar av exploateringsprocessen på egen hand än i Sverige.

1.4 Avgränsning

Under arbetets gång har intervjuer med tre olika exploatörer och en kommun genomförts. Av geografiska skäl har enbart företag och kommuner i Skåne valts ut. Dessutom har enbart stora och väletablerade exploatörer intervjuats.

I arbetet har det engelska exploateringssystemet studerats för att kunna jämföras med det svenska. Det engelska systemet är ett stort och komplext system och därav har enbart väsentliga delar studerats.

En tidskrävande del av exploateringsprocessen är ofta överklagandeprocessen. Då denna del inte rör exploatörernas möjligheter att förkorta tidsåtgången under en exploateringsprocess har överklagandeprocessen ej berörts i arbetet.

1.5 Källkritik

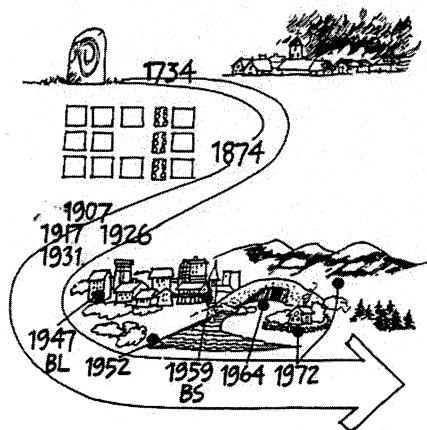
Eftersom det enbart har gjorts intervjuer med tre exploatörer och en kommun kan det innebära att intervjuerna inte ger en heltäckande bild. De tre intervjuade exploatörerna är alla stora och väletablerade exploateringsföretag och resultatet hade kunnat bli annorlunda om mindre exploatörer istället valts. Mindre exploatörer har till exempel inte samma möjlighet som större att klara av längre exploateringsprocesser. De stora exploatörerna har ofta flera parallella exploateringar att arbeta med medan de mindre enbart har ett fåtal, vilket gör att de mindre företagen blir mer beroende av en snabbare och mer välplanerad exploateringsprocess.

Under intervjuerna finns dessutom risken att förutom företags/kommunens åsikter även framkommit vissa personliga åsikter från dem intervjuade.

2 Historik, bebyggelse- och marklagstiftning

Under de senaste 100 åren har lagstiftningen om bebyggelse och markanvändning haft en stor framfart i Sverige. Utvecklingen under mitten av 1800-talet och framåt, med industriernas framfart och en stark urbanisering, följt av ett ökat välstånd, har lett till ett behov av strukturerade tätorter och hushållning med naturresurser. Att lagstifta om dessa regleringar är dock inget nytt påfund i Sverige. Redan i Upplandslagen från år 1296 kan man läsa om ”huru by skall bringas till skifte”¹.

År 1734 kom jordabalken och byggningsbalken och med dem lagstadgades hur marken inom riket skulle regleras. Byggningsbalken gav dock inga effektiva tvångsmedel mot enskilda markägare, utan exploatering skedde i hög grad som om det inte fanns några gällande stadsplaner. Med 1874 års byggnadsstadga kom den första egentliga planlagstiftningen i Sverige. I den bestämdes att alla städer skulle ha en stadsplan. Ett av huvudsyftena med 1874 års lag var att skapa brandsäkrare städer. Denna lag efterföljdes sedan av en ny lagstiftning år 1907 då lagarna även började reglera rättsförhållandet mellan kommuner och markägare. Fortfarande fanns det dock ingen lagstiftning som sade att man inte fick bygga fritt utanför planlagt område och därmed uppfördes bostadsområden med dåliga sanitära, brandsäkerhetsmässiga och sociala förhållanden. År 1931 infördes ännu en ny lag men även denna visade sig otillräcklig för att styra bebyggelseutvecklingen. Samhällsutvecklingen skedde i allt för hög grad för att lagstiftningen skulle kunna hinna med.



Figur 1: Bilden visar bygglagstiftningens utveckling².

¹ Boverket och Lantmäteriet, *Plan- och bygglagsstiftningen, Kurskompendium Maj 1992* (Karlskrona: Boverket, 1992), 9.

² Boverket, *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser – 2002 års revidering*, Upplaga 4:1 (Karlskrona: Boverket, 2002), 7.

År 1947 stiftades en ny byggnadslag. I denna reglerades bland annat att tätortsbebyggelse endast skulle få uppkomma där samhället ansåg det lämpligt och bara då, en på förhand antagen och fastställd, stadsplan eller byggnadsplan fanns³. Genom den lagen blev det alltså samhället och inte den enskilde markägaren som skulle bestämma var och när tätbebyggelse fick förekomma i landet. Med 1959 års byggnadsstadga gavs kommunerna ansvaret att upprätta planer, det så kallade kommunala planmonopolet infördes. Fortfarande var det dock staten som fastställde planerna. I en lagändring som gjordes år 1972 reglerades även att glesbygden skulle omfattas av en allmän lämplighetsprövning, man tog alltså bort möjligheten att bygga utan prövning på landsbygden.

1964 års naturresurslag gjorde det möjligt att på ett bättre sätt skydda naturresurser från exploateringar i känsliga miljöer. Lagen sa dock att om en exploatering på grund av miljöaspekter inte fick ske skulle ersättning betalas från samhället. År 1987 infördes en ny naturresurslag och med den kom också större möjligheter för kommunen att ansvara för den lokala miljön och hushållningen av naturresurser.

1987 kom både naturresurslagen och plan- och bygglagen (PBL). Innan plan- och bygglagen antogs hade det pågått nästan 20 års diskuterande och utredande⁴. Med plan- och bygglagen stärktes det kommunala planmonopolet ytterligare, då fastställande av planer blev ett kommunalt göromål. Enligt plan- och bygglagen ska Länsstyrelsen enbart pröva kommunala beslut under vissa, i lag angivna, förutsättningar. Med plan- och bygglagen infördes även mer detaljerat de olika typer av planer som används idag, regionplan, översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser.

Två år efter plan- och bygglagens ikraftträdande skedde stora förändringar även inom miljöretten. År 1989 tillsattes en miljöskyddskommitté för att samordna de olika miljölagarna i Sverige och först tio år senare trädde den nuvarande miljöbalken ikraft. Miljöbalken ersatte då 16 olika lagar. I samband med införandet av miljöbalken ändrades även plan- och bygglagen så att lagarna sammankopplades. Bland annat finns nu krav i plan- och bygglagen att vissa kapitel i miljöbalken ska iaktas i planeringen.

Förutom de regler om fysisk planering eller skydd för miljön som beskrivits har även andra lagar utvecklats för kontroll av markanvändningen. Några som bör nämnas är jordabalken, kulturminneslagen, skogsvårdslagen, jakt- och fiskelagstiftning och även i viss mån allemansrätten som är en sedvanerätt och ingen lag.

³ Ibid.

⁴ Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg, *Den svenska miljöretten* (Uppsala: Iustus Förlag AB, 2004), 74.

3 Svenska lagregler som rör exploatering

3.1 Plan och bygglagen (1987:10)

Plan och bygglagen (PBL) är den lag som främst syftar till att reglera planering och kontroll av mark- och vattenanvändning samt bebyggelse. Lagen ska främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö (1 kapitlet 1 § PBL). Plan- och bygglagen stiftades år 1987 och har sedan dess aktualiserats vid ett antal tillfällen, bland annat vid införandet av miljöbalken. År 2005 har dessutom plan- och bygglagskommittén redovisat en utredning om ytterligare förbättring och effektivisering av plan- och bygglagen (SOU 2005:77).

3.1.1 Remiss om lagändring

Regeringen tillsatte år 2002 en kommitté vars uppdrag var att se över plan- och bygglagsstiftningen och komma med förslag på de lagändringar som ansågs behövas (direktiv 2002:97). Kommittén hade tre övergripande målsättningar. För det första ville de stärka plan- och bygglagsstiftningens roll som ett instrument för hållbar utveckling. De ville dessutom utveckla plan- och bygglagsstiftningen så att den, mot bakgrund av de senaste årens samhällsförändringar, får en utformning som skapar bättre förutsättningar för en god miljö, byggande av bostäder, etablering av handel och övrigt näringsliv liksom för annat samhällsbyggande. Slutligen ville de utveckla plan- och bygglagsstiftningen så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv beslutsprocess samtidigt som kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande kan säkerställas och utvecklas.⁵

I juni år 2004 presenterade PBL-kommittén en lägesrapport där de kom fram till att många av de problem som hade beskrivits innan undersökningen påbörjats berodde på kompetens och resursbrist. Det fanns dock vissa områden som kunde förtydligas och förbättras för att skapa en bättre och effektivare plan- och bygglag, bland annat borde processerna förenklas för handläggning av planer och lov, det borde ges en större valfrihet när det gäller att välja instrument och kopplingarna mellan plannivåer. Kopplingen mellan plan- och bygglagen och annan lagstiftning, framför allt miljöbalken, borde dessutom förbättras.⁶

Efter tre års arbete överlämnade Kommittén slutbetänkandet ”Får jag lov? Om planering och byggande” (SOU 2005:77) till Miljö- och samhällsbyggnads-

⁵ Regeringens direktiv 2002:97. *Översyn av plan- och bygglagsstiftningen*. Stockholm: Miljödepartementet.

⁶ PBL-kommittén (2004, juni). *Lägesrapport från PBL-kommittén, M 2002:05*, [www dokument]. URL <http://www.sou.gov.se/pbl/PDF/Lägesrapport%20040630.pdf>

departementet. Kommittén kom kortfattat fram till att plan- och bygglagens grundläggande syften och struktur inte behöver förändras. Kommittén kom istället med ett antal förslag till förändringar och tillägg som skulle leda till en förenklad och mer effektiviserad tillämpning av lagen. Betänkandet innehåller förändringar för såväl enskilda som det allmänna och för kommuner. Några av de mest betydelsefulla förändringarna presenteras nedan.

För den enskilde innebär förändringarna bland annat följande:

- Plangenomförandefrågorna ska tas upp tidigare i planeringen och konsekvenserna av genomförandet ska bli tydligare.
- Bygglovs- och rivningslovsplikten ska bli lika för alla, det vill säga skillnaden mellan krav inom områden som är detaljplanlagda och de som inte är det tas bort.
- De så kallade friggebodsreglerna ska bli generösare för friliggande en- och tvåbostadshus, bland annat ska det vara möjligt att sätta upp friggebodar med en sammanlagd byggnadsarea om 15 kvadratmeter utan bygglov om avståndet är minst 4,5 meter till grannarna eller då grannarna ger sitt godkännande.
- Den enskilde ska i större utsträckning kunna få samordnade besked avseende byggprojekt. Detta innebär att bygglovsprövningen återigen ska samordnas och att kravet på separat byggnämälans slopas. Dessutom ska bygglovsprövningen samordnas med prövningen enligt miljöbalken i vissa fall.
- Rätten till överprövning ska bli tydligare, exempelvis när det gäller vilka som ska ha en rätt att överklaga beslut enligt plan- och bygglagen och vad överprövningen ska kunna avse. Dessutom föreslås att instanskedjan för överklagade plan- och bygglagsärenden kortas och att den blir mer enhetlig.⁷

Förslagen kommer på olika sätt att påverka kommunerna och några exempel på förändringar som berör kommunerna är följande:

- De materiella bestämmelserna som ska ligga till grund för kommunernas beslut ska bli tydligare.
- Det kommunala handlingsutrymmet ska uttryckas tydligare i lagen.
- Kommunerna ska ges bättre förutsättningar för att verka för kulturmiljöhänsyn, bland annat genom ändringar av de materiella bestämmelserna, bygglovspliktens omfattning och förutsättningarna för bygglovsprövningen.
- Kommunerna ska få stöd att arbeta mer strategiskt, särskilt vid översiktsplaneringen. Kopplingarna mellan de olika planinstrumenten ska bli tydligare, vilket bland annat ska kunna leda till att efterföljande planering och beslutsfattande ska gå snabbare.

⁷ SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande*, Pressmeddelande. Stockholm: Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

- Användningsområdet för områdesbestämmelser ska bli tydligare och i viss mån begränsas.
- Utrymmet för lokala anpassningar av bygglovs- och rivningslovsplikten ska öka.
- Genom en tydligare reglering avseende vad som bör läggas fast i kommunala politiska beslut och vad som kan prövas i bygglov ska bygglovsprövningen kunna hanteras smidigare.
- Instanskedjan för överprövningar av beslut enligt plan- och bygglagen kortas och detta ska skapa förutsättningar för att få slutliga beslut snabbare.⁸

Förslagen kommer även att få effekter för det allmänna på olika sätt. Ett exempel är att övergripande allmänna intressen och samhällskrav ska tydliggöras genom vissa lagstiftningsändringar. Detta kommer att skapa förutsättningar för ett bättre omhändertagande i främst den kommunala planeringen.

Den offentliga utredningen som PBL-kommittén har gjort stod klar i september 2005. När och om den kommer att genomföras är ännu oklart, då man fortfarande är i ett tidigt stadium i lagstiftningsprocessen.

3.2 Miljöbalken (1998:808)

1 januari år 1999 trädde den nuvarande miljöbalken (MB) ikraft och den ersatte då 16 stycken tidigare olika lagar. Enligt 1 kapitlet 1 § miljöbalken syftar lagen till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

Grundtankarna bakom miljöbalken är enligt 1 kapitlet 1 § att:

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas,
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

I en exploateringsprocess finns en eventuell konflikt mot alla de ovanstående grundtankarna, och därför är MB en viktig lag i en exploateringsprocess. I miljöbalken finns dock många styrinstrument för att kunna uppnå de fem uppsatta målen i 1 §. Ett av dessa som ofta rör exploateringar är 6 kapitlet

⁸ Ibid.

MB, vilket behandlar miljökonsekvensbeskrivning, ett annat är bestämmelserna i 3 och 4 kapitlet MB, dit också plan- och bygglagen hänvisar. Dessutom finns miljökvalitetsnormer som måste uppfyllas och även regler för speciellt skyddsvärda områden. Många av de utredningar som görs i samband med en exploatering som rör miljön är tidskrävande, exempelvis krävs ofta samråd och även ibland utökad samråd för att göra en miljökonsekvensbeskrivning. Även mindre utredningar kan bli tidskrävande då de kräver många olika utredningar vilka utförs av olika experter.

3.3 Fastighetsbildningslagen (1970:988)

I en exploateringsprocess är det vanligt att det behövs fastighetsbildningsåtgärder för att kunna påbörja eller färdigställa ett projekt. Till exempel kan fastighetsbildning krävas för att stycka av ett exploateringsområde från en större fastighet för att sedan kunna påbörja exploateringen. Det kan även krävas fastighetsbildning för att dela upp ett exploateringsområde i mindre fastigheter för att sedan kunna sälja dessa vidare.

Fastighetsbildningslagen (FBL) från år 1970 reglerar ändringar eller bestämmande av en fastighets utformning eller innehåll. De vanligaste åtgärderna som kan vidtas med stöd av fastighetsbildningslagen är nybildning och ombildning av fastighet samt fastighetsbestämning.

3.4 Expropriationslagen (1972:719)

Ännu en viktig lag i en exploateringsprocess är expropriationslagen (ExprL). Den nuvarande expropriationslagen kom år 1972 och reglerar möjligheterna att tvångsförvärva mark. Kortfattat innebär expropriation att fast egendom tas i anspråk för allmänt angelägna syften och att ersättning utgår till fastighetsägaren för ingreppet.

Att tvångsförvärva mark kan enbart ske under vissa, i lag angivna, förutsättningar. Exempel på när expropriation får ske är bland annat för att bereda utrymme för anläggning som tillgodoser allmänt behov av samfärdsel, transport eller annan kommunikation (2 kapitlet 2 § expropriationslagen) eller för att förvärva mark då det med skäl kan antas att marken eller utrymmet inom överskådlig tid kommer att beröras av byggnads- eller anläggningsåtgärd, som är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt (2 kapitlet 1 § 1p expropriationslagen).

Expropriationslagen är viktig att ha som påtryckning, men marköverlåtelsen sker ändå oftast genom frivilliga överenskommelser.

3.5 Övriga lagar

Utöver de nämnda lagarna finns ett flertal andra lagar som direkt eller indirekt påverkar en exploateringsprocess. En av dessa är anläggningslagen (1973:1149) som ofta används vid exploateringar då lagen reglerar upprättandet av gemensamhetsanläggningar.

Avtalslagen (1915:218) styr kommuners och exploatörers möjligheter att träffa avtal, som till exempel genomförandeavtal.

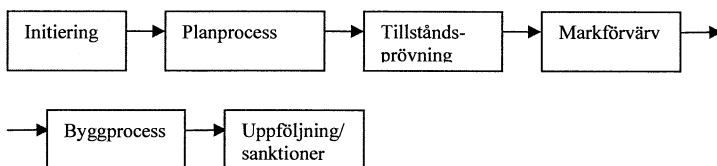
Lagen om offentlig upphandling (1992:1528) är en relevant lag i en exploateringsprocess. Ofta använder sig kommuner av olika konsultfirmor som får i uppdrag att utreda miljöpåverkningar av en åtgärd, rita detaljplaner med mera och då är det lagen om offentlig upphandling som reglerar och begränsar kommunens agerande i en upphandlingssituation.

4 Exploateringsprocessen

Då markanvändningen inom ett område ska förändras krävs någon form av process. Vad som ska ingå i exploateringsprocessen är ej enhetligt stadgad utan istället är det olika rättsregler som styr de olika delarna av processen. Kommunerna har dessutom en stor valfrihet att påverka processens uppbyggnad.

I processen skall hänsyn tas till de olika inblandade parternas intressen. Olika användningssätt såsom friluftsliv, bostäder och industrier står i konflikt och de olika intressena måste vägas mot varandra.

I exploateringsprocessen kan man urskilja sex stycken huvudsteg som förekommer i de flesta markexploateringar. I dessa sex steg har olika aktörer och regelsystem varierande betydelse. Nedanstående schematiska bild visar huvuddragen i processen:



Figur 2: Huvuddragen i exploateringsprocessen

Exploateringen kan kortfattat beskrivas som en process som startar med att en idé uppkommer om en förändring av ett områdes markanvändning och som fortsätter till dess att bebyggelse är uppförd. Exploateringsprocessen skiljer sig dock åt för varje enskild exploatering. Alla exploateringar är unika och har sina egna särdrag. Inga områden är exakt lika vad gäller natur, topografi, styrande planer och bestämmelser, tidigare bebyggelse och ägarförhållanden. Beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet skiljer sig processen åt vad gäller tidsåtgång, inblandade parter och nödvändiga steg i processen. Dessutom varierar processen beroende på vilka avtal som upprättats mellan kommun och exploatör (se vidare kapitel 7).

4.1 Initiering

För att en markexploatering ska komma till stånd krävs att någon part tar initiativ till att markanvändningen på ett visst markområde ska förändras. Initieringen utgår oftast utifrån ett behov av ny bebyggelse men den kan även

utgå från att någonting behöver göras med ett visst markområde⁹. Området kan användas ineffektivt och vara olönsamt eller så kan området anses speciellt lämpligt för ett visst ändamål. Vanligtvis är det flera olika behov som samspelar för att ett initiativ till en exploatering ska tas¹⁰.

Initiativtagare kan utgöras av såväl privata som offentliga aktörer. Vem som tar initiativet till exploateringen och av vilken anledning varierar beroende på vem som äger marken. Ägs marken av en privatperson, och denne tar initiativ, exploaterar troligtvis fastighetsägaren marken av den anledningen att denne själv har behov av ny bebyggelse på sin fastighet. Ägs marken istället av ett exploateringsföretag har detta troligtvis tidigare förvärvat marken i syfte att bebygga den för att sedan sälja färdigexploaterade fastigheter. Initiativet kan även komma från kommunen i form av att just det markområdet behövs till ett visst specifikt ändamål såsom till exempel bostäder eller lokaler för arbetsplatser. Antingen framförs behovet direkt av kommunmedborgarna eller så framförs det av intressegrupper med önskemål om till exempel fler dagis, affärer eller bostäder.

Eftersom det i Sverige är kommunen som är ytterst ansvarig för en exploatering krävs alltid någon form av formellt kommunalt beslut om initieringen. Planprocessen kan ej påbörjas utan att kommunen blivit inblandad.

I vissa fall tecknas i det här stadiet ett föravtal (se kapitel 7.1.1) mellan kommun och exploatör. På så sätt kan exploatören känna sig säker på att få exploatera.

4.2 Planprocessen

Efter initieringen realiseras projektet genom planläggning av mark i form av detaljplaner samt projektering av aktuella byggnader och anläggningar. Planläggning och projektering sker ofta parallellt. På så sätt underlättas samordningen mellan detaljplanerna och utformningen av inbegripande anläggningar¹¹. Ansvaret för projekteringen ligger normalt hos byggherren¹². I det här skedet upprättas ritningar och beskrivningar i detaljnivå över de byggnader som ska anläggas. I vissa fall upptäcks i det här steget att exploateringen inte bör genomföras.

⁹ David Cadman and Rosalyn Topping, *Property Development, fourth edition* (London: Spon Press, 2004), 2.

¹⁰ Maria Ulfvarson Östlund, *Avtal för markexploatering – en strukturanalys av åtaganden* (Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan – Fastighetsteknik, 2002), 9.

¹¹ Thomas Kalbro, *Markexploatering – juridik, ekonomi, teknik och organisation*, Upplaga 2 (Stockholm: Nordstedts Juridik AB, 2002), 19.

¹² Ibid.

I de fall ett exploateringsavtal (se kapitel 7.1.2) ska tecknas mellan kommun och exploatör görs detta under detaljplaneringens gång. Avtalen ska dock alltid vara undertecknade innan detaljplanen vunnit laga kraft.

4.2.1 Lagregler

Sedan år 1987 finns lagbestämmelser som styr planering, genomförandet av planering samt tillstånd i plan- och bygglagen. Plan- och bygglagen utgör grunden för kommunernas planering. Målet med en detaljplan är att ge en samlad bild över markanvändningen och av hur miljön avses förändras och bevaras¹³. Vid detaljplanering ska förutom reglerna i plan- och bygglagen även reglerna i 3 och 4 kapitlet miljöbalken tillämpas.

Kommunerna har i dagsläget i Sverige ett så kallat planmonopol. Detta har sin grund i den ledande tanken bakom plan- och byggnadslagstiftningen vilken innebär att i princip all markanvändning bör kontrolleras av samhället, det vill säga av staten och kommunerna¹⁴. Det är dock enbart kommunerna som står för planeringen i form av upprättande av planer. Staten har emellertid vissa möjligheter att kontrollera kommunernas planarbete. Staten kontrollerar bland annat att riksintressen enligt tredje och fjärde kapitlet miljöbalken inte åsidosätts. Vidare går att läsa i kommunallagen att kommunstyrelsen och kommunen har ett övergripande ansvar för kommunens utveckling och planering. Att kommunen har planmonopol hindrar dock inte fastighetsägaren att delta i planarbetet. Vanligt är att planen upprättas av en exploatör, med eller utan konsulthjälp, för att sedan godkännas av kommunen.

4.2.2 Översiktsplan

I varje kommun finns en översiktsplan upprättad, där den övergripande fysiska planeringen är gjord. Översiktsplanen (ÖP) är inte bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. Planen är av strategisk karaktär och ska utgöra underlag för detaljplanering och tillståndsprövning enligt plan- och bygglagen. Detaljplaneringen föregås därmed alltid av den översiktliga kommunala planeringen.

Översiktsplanen ska redovisa de allmänna intressena enligt 2 kapitlet plan- och bygglagen och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas. I översiktsplanen ska även riksintressen enligt tredje och fjärde kapitlet miljöbalken anges.

¹³ Boverket, *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*, 11.

¹⁴ Bertil Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken*, Upplaga 7 (Uppsala: Iustus Förlag AB, 2000), 36.

4.2.3 Detaljplan

En detaljplan används för att inom ett begränsat område närmare reglera rättigheter och skyldigheter dels mellan markägare och samhället och dels emellan markägare. En fastställd detaljplan är juridiskt bindande för både myndigheter och enskilda. Mindre avvikelser från planen för dock göras så länge syftet med planen ej motverkas. Regler om detaljplanens innehåll och förfarandet vid upprättande av en detaljplan finns i femte kapitlet plan- och bygglagen.

Syftet med en detaljplan är att reglera förändringar av markanvändning och bebyggelse inom ett visst angränsat område.

När krävs en detaljplan?

En detaljplan ska framför allt upprättas vid större förändringar. Kommunen avgör dock var och när en detaljplan ska upprättas till följd av det kommunala planmonopolet. Det är flera olika faktorer som avgör om en detaljplan behövs, till exempel vilken typ av förändring som ska ske och befintliga förhållanden i omgivningen. I 5 kapitlet 1 § PBL regleras att en detaljplan ska upprättas vid:

- ny sammanhållen bebyggelse,
- ny enstaka bebyggelse vars användning får betydande inverkan på omgivningen,
- ny enstaka byggelse inom område med stor efterfrågan på mark, när den nytillkommande bebyggelsen bör behandlas i ett större sammanhang,
- samt då befintlig bebyggelse ska förändras eller bevaras, om reglering behöver ske i ett sammanhang.

Innehåll i en detaljplan

I en detaljplan ska en samlad bild av markanvändningen redovisas och hur denna ska förändras eller bevaras. I planen ska framgå hur de olika intressena har sammanvägts och hur gemensamma frågor har lösts. En detaljplan består av fyra olika delar. Två av dessa delar är plankarta och planbestämmelser. Av plankartan framgår vilka ändamål som detaljplanens olika delar ska ha. I planbestämmelser redovisas de regleringar som finns inom planområdet.

Till detaljplanen hör även en planbeskrivning och en genomförandebeskrivning. Dessa två handlingar är i motsats till plankartan och planbestämmelserna ej bindande. I plan-beskrivningen redovisas bland annat syftet med planen och varför planen är utformad som den är. En viktig handling i detaljplanen är genomförandebeskrivningen. Här redovisas de tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att genomföra planen. I genomförandebeskrivningen regleras ansvarsfördelningen under exploateringsgången, vem som ska vara huvudman för de allmänna platserna inom planområdet samt redogörs i genomförandebeskrivningen vilka avtal som finns upprättade mellan kommunen och exploatören, se vidare kapitel 7.

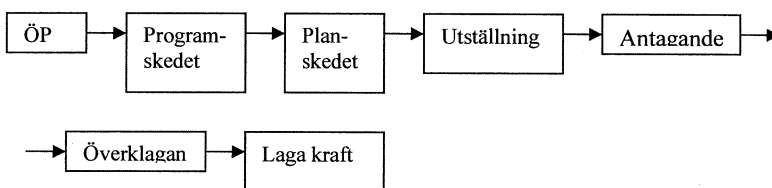
I plan- och bygglagen, 5 kapitlet 3 §, finns regler för vad som alltid måste finnas med i en detaljplan. Här finns krav på att allmänna platser, kvartersmark samt vattenområden ska redovisas. Dessutom finns utöver det obligatoriska innehållet ett så kallat frivilligt innehåll i detaljplanen som regleras i 5 kapitlet 7 och 8 §§ PBL. Här ges möjlighet att bland annat reglera exploateringsgrad, placering, utformning och utförande av byggnader, vegetation och särskilda villkor för att bygglov ska beviljas. En eller flera regleringsmöjligheter kan väljas utifrån det frivilliga innehållet.

En detaljplan ska alltid ha en bestämd genomförandetid som kan bestämmas mellan 5-15 år. Tiden behöver ej vara samma i hela exploateringsområdet utan kan variera inom planen.

Förfarandet vid upprättande av en detaljplan

I 5 kapitlet 18-36 §§ PBL finns regler kring förfarandet vid upprättande av en detaljplan. Då en detaljplan upprättas är det främst två mål som ska tillgodoses. Dels ska alla berörda garanteras ett reellt inflytande på planutformning och genomförande och dels så ska alla ärenden behandlas så enkelt och så snabbt som möjligt¹⁵.

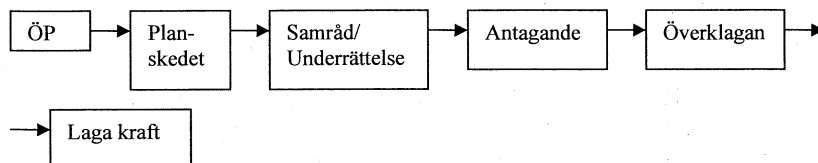
Det finns två typer av förfarande vid planläggning: normalt förfarande och enkelt förfarande. Det enkla förfarandet används då förslaget är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande. Det normala planförfarandet tillämpas i de flesta fall.



Figur 3: Exploateringsprocessen vid ett normalt planförfarande.

Skillnaden mellan ett normalt och ett enkelt planförfarande är att ett program vanligen inte behövs, samrådskretsen kan begränsas, särskild samrådsredogörelse är ej nödvändigt, utställningen ersätts med underrättelse direkt till samrådskretsen samt kungörelseförfarandet begränsas.

¹⁵ Boverket, *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*, 21.



Figur 4: Exploateringsprocessen vid ett enkelt planförfarande

Programskede

Detaljplanen ska grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål med planen. Om den aktuella översiktsplanen har fördjupats samt gjorts detaljerad behöver inte program upprättas. Ett planprogram är inte heller nödvändigt i de fall där enkelt planförfarande är tillämpligt. I vissa fall krävs att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas i det här skedet, se kapitel 4.2.7.

Programmet ska visa de förutsättningar för planarbete som föreligger samt argumentera för kommunens vilja och deras avsikter med detaljplanen. Syftet med programmet är att kommunen i ett tidigt skede ska ta hänsyn till berörda synpunkter på det förslag som ska utarbetas. På så sätt kan de berörda vara med och påverka innan kommunens ställningstagande är allt för låsta. Programmet utarbetas sedan till en skiss som leder till ett utvecklat förslag.

Samråd

Att planläggning är en kommunal angelägenhet innebär dock inte att planer kan antas utan att ta hänsyn till synpunkter från berörda myndigheter, närboende och organisationer. Kommunen är enligt 5 kapitlet 20 § PBL i samband med upprättande av en ny detaljplan skyldig att samråda med bland annat länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, sakägare och andra kommuner som berörs av planförslaget.

Syftet med samrådet är dels att förbättra beslutsunderlaget genom att få tillgång till den kunskap och de synpunkter som finns inom det aktuella området och dels att ge berörda intressenter möjlighet till insyn och påverkan. Genom samrådet kan kommunen erhålla kunskap och synpunkter om planområdet och dessutom kan kommunen ge information till dem som är berörda av planen.

Samråd ska hållas dels under programskedet och dels under arbetet med framtagandet av detaljplanen. Samrådet under programskedet brukar kallas för ett tidigt samråd. Syftet med det tidiga samrådet är att öka medborgarinflytandet tidigt för att på så sätt underlätta och rationalisera planprocessen¹⁶.

¹⁶ Regeringens proposition 1994/95:230. Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m. Stockholm: Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

På så sätt kan antalet överklagande minskas och därmed processen gå snabbare.

Resultatet av de båda samråden ska sedan redovisas i så kallade samrådsredogörelser. I en samrådsredogörelse ska all fakta som framkommit under samrådet redovisas. Kommunen ska i redogörelsen dessutom motivera varför vissa förslag och synpunkter ej har kunnat tillgodoses.

Utställning

När ett slutligt planförslag har upprättas ska kommunen ställa ut förslaget under minst tre veckor. Under utställningstiden ska alla detaljplanens handlingar finnas tillgängliga. De som vill ha under utställningstiden möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på planförslaget. Synpunkter som inkommit efter utställningstidens slut beaktas ej. Kommunen ska därefter göra en sammanställning av inkomna synpunkter och beakta dessa. Skulle dessa synpunkter leda till stora förändringar av planen ska detaljplanen ställas ut ännu en gång. Förfarandet ska vid en ny utställning vara detsamma som vid den ursprungliga. Om ändringen är av begränsad betydelse eller saknar betydelse för omgivningen kan dock ändringen istället behandlas genom ett enkelt planförfarande. Skillnaden är då att utställningen inte är ett obligatoriskt moment.

Antagande

Den färdiga detaljplanen antas av kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige har även möjlighet att delegera antagandet av planer till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden om planen ej är av större vikt, till exempel planer som kan handläggas med enkelt planförfarande.

Kommunens beslut kan inom 3 veckor överprövas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska i enlighet med 12 kapitlet 1 § PBL pröva kommunens beslut om att ändra, anta eller upphäva en detaljplan om det kan befaras att beslutet innebär att:

- ett riksintresse enligt 3 eller 4 kapitlet MB inte tillgodoses,
- regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,
- en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kapitlet MB inte iakttas, eller
- en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

En detaljplan som vunnit laga kraft är bindande för såväl kommunen som fastighetsägarna. Markägaren är under genomförandetiden garanterad att få

bygga i enlighet med detaljplanen¹⁷. När genomförandetiden har gått ut är sedan byggrätten mer osäker eftersom kommunen då har möjlighet att ersätta, ändra eller upphäva planen utan att de behöver betala ut ersättning till drabbade fastighetsägare.

Kommunen är normalt huvudman för allmänna platser i en detaljplan. Då detaljplanen vunnit laga kraft har därmed kommunen med stöd av plan- och bygglagen en rättighet (och skyldighet) att lösa in marken för dessa ändamål. Kommunen är även skyldig att anordna gator och andra allmänna platser i takt med att planen genomförs. Efter att genomförandetiden har gått ut har kommunen dessutom möjlighet att lösa mark som inte blivit bebyggt i enlighet med planen.

Överklagande

Beslut om att anta en detaljplan kan inom 3 veckor efter antagande överklagas till länsstyrelsen. Det är enbart de som senast under utställningen lämnat in skriftliga synpunkter som har rätt att överklaga planen. Den som får nackdel av en ändring i planen efter utställningstiden kan dock överklaga även då skriftliga synpunkter ej har lämnats under utställningstiden. Detsamma gäller överklagan som berör formella fel i handläggningen av ärendet.

Överklagande ska ske till den instans i kommunen som fattat beslutet. Ärendet överlämnas sedan från kommunen till länsstyrelsen som andra instans. Länsstyrelsens beslut kan sedan överklagas till regeringen.

4.2.4 Miljökonsekvensbeskrivning

En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) krävs vid upprättande av en detaljplan som medger en användning av mark, byggnader eller av andra anläggningar som innebär en betydande påverkan av miljön, hälsan eller på hushållningen med mark, vatten och andra resurser. I de fall en MKB inte anses nödvändig av kommunen ska skälen redovisas i planbeskrivningen.

Syftet med en MKB är att ge en samlad bedömning av en planerad anläggnings-, verksamhets- eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark, vatten och andra resurser. Den viktigaste funktionen en MKB har är att utgöra beslutsunderlag i samband med prövning av en planerad verksamhet eller åtgärd. Utifrån en MKB ska man kunna bedöma vilken påverkan och vilka risker som exploateringen kan medföra från miljösynpunkt¹⁸. Det är dock fullt möjligt att tillåta en verksamhet eller åtgärd även i fall då mycket negativa miljökonsekvenser redovisas i en MKB¹⁹.

¹⁷ Boverket, *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*, 12.

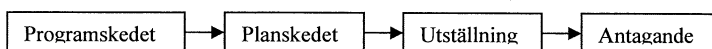
¹⁸ Michanek, *Den svenska miljöretten*, 180.

¹⁹ *Ibid.*

I en MKB ska redovisas olika alternativ för att minska miljöpåverkan och samtidigt jämföra dessa med nollalternativet, det vill säga att ingen förändring ska ske. Konsekvenserna för om, var och hur en exploatering ska genomföras redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen.

En MKB syftar inte enbart till att utreda miljökonsekvenser som en exploatering kan ha inom det aktuella området utan utreder även effekter på omgivningen och effekter som kan uppkomma under byggtiden.

Upprättandet av en MKB följer detaljplanprocessen.



Figur 5: Processen vid upprättande av en MKB

Programskedet

Vid ett normalt förfarande i samband med upprättandet av en detaljplan ska miljökonsekvensbeskrivningen ingå i samrådshandlingarna vid det tidiga samrådet. Genom det tidiga samrådet ges länsstyrelsen och enskilda som kan anses vara "särskilt berörda" (6 kapitlet 4 § 1 MB) möjlighet att tidigt påverka processen. Vid samrådet diskuteras utifrån den upprättande MKB:n lokalisering, omfattning och utformning av verksamheten och dess förutsedda miljöpåverkan.

Planskedet

Omfattningen av en MKB varierar från projekt till projekt. Ofta kan en MKB bli omfattande med utredningar som till exempel riskanalyser, trafikbuller, markföroreningar och geologiska undersökningar. Om en MKB ej anses nödvändig på grund av att omfattningen av miljökonsekvenserna är ringa ska detta motiveras i planbeskrivningen.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska ha en egen rubrik i planförslaget samt ingå i samrådshandlingarna. På så sätt kan berörda sakägare lämna synpunkter även på MKB: n under samrådet.

Utställning

Då det slutliga planförslaget ställs ut ingår MKB:n i planbeskrivningen under en egen rubrik.

Antagande

Vid antagande av detaljplanen godkänns även slutligt MKB: n som en del i det slutliga plandokumentet.

4.3 Tillståndsprövning av myndigheter

Vid markexploatering kan flera olika situationer uppstå då en tillståndsprövning kan bli nödvändig. Tillstånd söks i de flesta fall hos kommunen vars beslut sedan grundar sig på kommunala markanvändningsplaner. I Sverige krävs generellt tillstånd då en förändring av en fastighets markanvändning ska ske. Kravet gäller dessutom oavsett om det finns eller ska upprättas en detaljplan.

I samband med markexploateringar är de främst de tillstånd som regleras i 8 kapitlet i plan- och bygglagen som är aktuella; bygglov, rivningslov och marklov. Bygglov krävs i enlighet med plan- och bygglagen med några få undantag för att få uppföra byggnader och andra anläggningar. Rivningslov är ett tillstånd som inom område med detaljplan krävs för att få riva befintliga byggnader (om inte något annat bestämts i planen). Det tredje tillståndet som kan vara aktuellt i samband med markexploateringar är det så kallade marklovet. Inom områden med detaljplan krävs detta vid schaktning och fyllning som kan komma att påverka marknivån avsevärt på tomter eller allmänna platser.

Enligt 8 kapitlet 11 § PBL ska kommunen bevilja bygglov inom detaljplanlagt område då åtgärden inte strider mot gällande plan samt då den ej strider mot bestämmelserna om byggnaders utformning enligt tredje kapitlet plan- och bygglagen. Följer fastighetsägaren detaljplanen och övriga lagregler ska kommunen ge denne rätt att bygga.²⁰

Bygglovet kan ses som ett resultat av planprocessen och kan vid större exploateringar villkoras i genomförandeaftalet²¹. Detaljgraden är oftast högre vid tillståndsprövningen än i detaljplanen. Vid tillståndsansökan är det därmed upp till kommunen att tolka planen.

4.4 Markförvärv

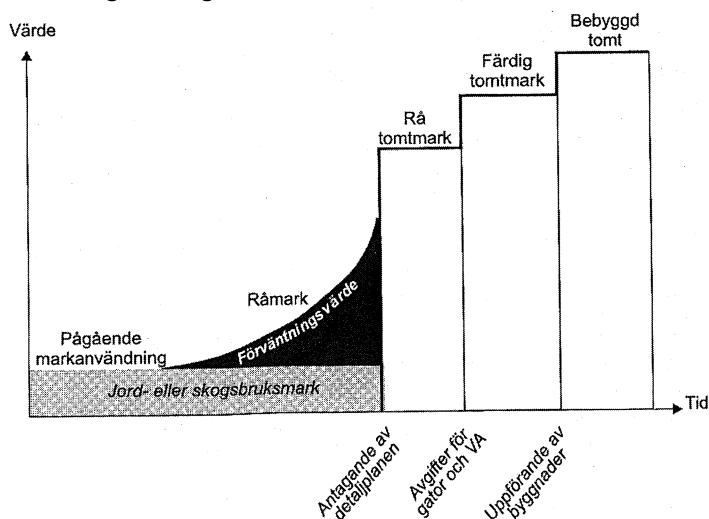
Då markanvändningen i ett område ska förändras krävs ofta ett markförvärv för att exploateringen ska komma till stånd. Markförvärven är aktuella i de fall då kommunen har tagit initiativ till att en markexploaterings ska ske och då den befintliga fastighetsägaren inte själv är intresserad eller har förutsättningar att genomföra exploateringen. Markförvärv är även aktuellt i de fall där fastighetsbildning krävs för att genomföra exploateringen.

²⁰ Boverket, *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*, 12.

²¹ Klas Ernard Borges, *Exploateringsprocesser i Portugal* (Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan – Fastighetsteknik, 1996), 26.

Markförvärven delas upp i strategiska markförvärv och plangenomförande markförvärv. De strategiska markförvärven sker av en kommun eller exploatör mer eller mindre lång tid innan planarbetet genomförs. De plangenomförande markförvärven sker å andra sidan först efter (eller i samband med) att detaljplanen vunnit laga kraft. De senare syftar till att anpassa fastighetsindelning och ägarförhållanden till den upprättade detaljplanen. I dessa fall handlar det främst om att till planens huvudman överföra mark som är avsedd för gemensamma anordningar såsom gator och parker samt mark som är avsedd för "annat än enskilt bebyggande" så som till exempel skolor och daghem.

All mark har ett värde. Värdet är en funktion av en rad värdepåverkande faktorer såsom bland annat läge och service. Värdeutvecklingen på mark kan beskrivas genom figur 6.



Figur 6: Figur över hur värdet på marken förändras, från ren råmark till bebyggd tomtmark.²²

Den "rena" råmarken definieras som mark som inte är planerad i detaljplan eller i översiktsplan. Med tiden kommer förutsättningarna för denna mark att förändras. Kommunens intresse för marken kan komma att öka, vilket kan innebära att ett bostadsförsörjningsprogram eller en översiktsplan upprättas. När planeringen har påbörjats kommer markens värde långsamt att stiga vilket kan kopplas till ett dolt förväntningsvärde. Marken har övergått till att bli råmark. Den här processen kommer att fortgå till dess att marken detaljplaneras, då värdet plötsligt stiger dramatiskt. Fram tills dess att detaljplanen fastställts finns det alltid en risk att kommunen inte godtar den

²² Kalbro, *Markexploatering*, 111.

tänkta verksamheten och inte upprättar planen. Då denna risk försvinner genom att detaljplanen godtas stiger priset. En avstyckning av tomten innebär vidare att markens värde ökar ytterligare. En liknande prisstegring som vid detaljplanens införande sker när fastigheten får vatten- och avloppsanslutning, gator, vatten med mera. Fastigheten blir därmed byggklar. Den slutliga värdeökningen sker i samband med att bygglov erhållits och marken bebyggs.²³

Markförvärv i exploateringssammanhang kan ske både frivilligt eller tvingande från kommunens sida. Regler för förvärv av mark i samband med exploatering finns i plan- och bygglagen, fastighetsbildningslagen och expropriationslagen. I fastighetsbildningslagen finns regler rörande frivilliga markförvärv i de fall då hela eller delar av fastigheter ska överföras från en fastighet till en annan. Plan- och bygglagen reglerar förvärv som genomförs av det allmänna, kommunerna, i de fall då kommunen är huvudman. Lagen reglerar även fallen där markförvärven sker mellan enskilda fastighetsägare då det finns en fastighetsplan upprättad. Genom expropriationslagen kan en fastighet som ej ägs av staten tas i anspråk för olika ändamål som tillgodoser allmänna intressen.

Ersättning för markförvärven regleras vidare i fastighetsbildningslagen och expropriationslagen beroende på typ av förvärv. Ersättning för markåtkomsten delas in i två olika typer av fall; expropriationsfallen och vinstfördelningsfallen. Det vanliga är att ersättningen bygger på att den som avstår ett markområde ska hållas skadelös²⁴. Reglerna om ersättning genom skadekompensation återfinns i expropriationslagens fjärde kapitel. I vissa fall får den tidigare fastighetsägaren även ta del av den vinst som uppkommer på grund av markförvärvet genom så kallad vinstfördelning. Vinstfördelningsfallens regler grundar sig på de regler som finns i expropriationslagen men hänsyn ska även tas till vissa avvikande bestämmelser vilka återfinns i fastighetsbildningslagen.

4.5 Byggprocessen

Först i det femte steget kommer det första synbara tecknet på att en exploatering av ett område pågår. Exploateringsområdet börjar i det här skeendet byggas i enlighet med vad som har bestämts i detaljplanen och i det eller de avtal som har upprättats. Det är byggherren som ansvarar för att dessa regler åtföljs.

²³ Ibid., 110-111.

²⁴ Ejje Sjödin et al, *Markåtkomst och ersättning – För bebyggelse och infrastruktur*, upplaga 1:1 (Stockholm: Nordstedts Juridik AB, 2002), 60.

Projektering av byggprojektet kan i de fall ett exploateringsavtal upprättas påbörjas relativt tidigt i processen. Anläggande och byggande får dock ej påbörjas förrän detaljplanen vunnit laga kraft.

Ofta måste byggherren anlita konsulter och byggtreprenörer till hjälp med projektering och byggnadsarbeten²⁵. I dessa fall upprättas ett så kallat entreprenadavtal mellan byggherre och entreprenör där byggprojektet beställs av entreprenören. Då det är större företag som är entreprenörer behövs oftast ingen hjälp av utomstående byggherrar så exploatören agerar i dessa fall både byggherre och entreprenör.

En markexploatering är en kostsam process vilket medför att exploateringarna i regel finansieras av en liten andel eget kapital²⁶. I de flesta fall krävs därmed hjälp av utomstående i form av lån.

Exploateringsprocessen anses avslutad i och med att byggnaderna är uppförda och klara att användas. Färdigexploaterade fastigheter ska i det här skedet säljas till ett flertal nya fastighetsägare. Exploateringen kan efter det steget ses som den övergår i en förvaltningsprocess²⁷. Byggnader och anläggningar ska nu fortsätta hållas i gott skick genom skötsel och underhåll.

4.6 Uppföljning och sanktioner

Under hela processens gång bör utvärderingar fortgå där ekonomiska, tekniska och andra analyser av det aktuella projektet görs. Då detta görs fortlöpande ges större möjligheter att hitta fel under vägen och hinna rätta till dessa direkt för att på så sätt slippa framtida problem och oenigheter.

Då markexploateringen är klar är det upp till alla inblandade parter att kontrollera så att avtalen är uppfyllda. Tvister kan uppstå huruvida rätt ersättning har betalats, om inlösen skett vid rätt tidpunkt, om båda parter fullföljt sina ansvarstagande och så vidare.

Skulle en tvist uppstå är första instans fastighetsdomstol. Högre rätt är hovrätt och sedan högsta domstolen. Talan ska föras vid den fastighetsdomstol där fastigheten är belägen. Då tvisten gäller talan om ersättning eller inlösen ska denna väckas inom 2 år efter att beslutet som talan grundar sig på vunnit laga kraft, i enlighet med 15 kapitel 4 § 1 stycket PBL.²⁸

²⁵ Kalbro, *Markexploatering*, 20.

²⁶ Sjödin et al, *Markåtkomst och ersättning*, 20.

²⁷ Ulfvarson Östlund, *Avtal för markexploatering*, 10.

²⁸ Lantmäteriverket, *Boken om genomförande enligt Plan- och bygglagen*, LMV-meddelande 1988:3, 93.

I de fall där tvisten rör kommunens hanterande sker överklaganden till förvaltningsdomstolarna. Överklagan sker först till länsrätt, sedan kammarrätt och slutligen till regeringsrätten.

5 Aktörer i exploateringsprocessen

I en exploateringsprocess är många olika parter involverade. Dessa aktörer har alla olika intressen, mål och ambitioner. Det kan diskuteras vilka som anses som aktörer i en exploateringsprocess. Kommuner, fastighetsägare, exploatörer, byggtreprenörer, konsulter, byggmaterialindustrin, finansärer, rättighetshavare, grannar, intresseorganisationer, kommuninvånare och myndigheter är några av de parter man först och främst kommer att tänka på. I mitten av 1980-talet tog dock lantmäteriet, bostadsdepartementet, kommunförbundet och planverket fram fyra olika aktörer vars intressen ska samordnas i samhällsbyggandet²⁹

- **Byggherren/exploatören** kan dels vara enskilda personer, privata företag eller offentliga organ³⁰. Deras intresse ligger i att få en ekonomisk vinst genom exploateringen.
- **Staten** ska genom lagstiftning se till att allmänna intressen tillgodoses och att den enskildes intressen samtidigt beaktas.
- **Kommunen** har ett intresse att bevaka exploateringen så att den kan förenas med invånarnas krav på bebyggelseutvecklingen, miljön och den kommunala ekonomin³¹.
- Den fjärde aktören är de **berörda**. Här anses fastighetsägare i området räknas in som vill värna om sin egen miljö samt om värdet på sina fastigheter.

I det här arbetet är det främst kommunens och exploatörens roll som ska diskuteras. Drivkraften för dessa två parter är olika och för att få en utveckling till stånd måste både kommunens och exploatörens önskemål anpassas till varandra. Exploatören drivs av att få ut största möjliga vinst ur exploateringen, förvalta sitt kapital. Kommunen drivs istället av bland annat bostadsförsörjning och av att skapa arbeten till kommunens invånare.

5.1 Kommunens roll i exploateringsprocessen

Kommunen kan ha flera olika roller i en exploateringsprocess. Det är viktigt att kommunen med hänsyn till rättssäkerheten kan hålla isär dessa roller, de olika kommunala intressena får inte sammanblandas. Bedömningar rörande till exempel planläggning får till exempel ej påverkas av att kommunen är markägare. Att kommunen innehar ett flertal roller innebär även positiva

²⁹ Refererad i: Göran Cars, *Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggandet* (Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Avdelningen för regional planering, TRITA/RP-92/1007, 1992), 31.

³⁰ Kalbro, *Markexploatering*, 22.

³¹ Cars, *Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggandet*, 30.

kvaliteter. Till exempel skapas en god samordning mellan olika aktiviteter och olika steg i processen.

Det här arbetet kommer i första hand diskutera kring kommunens roll som myndighet och i vissa fall även som markägare.

5.1.1 Myndighet

Kommunen deltar främst i exploateringsprocessen genom sin myndighetsroll. Flera olika typer av myndighetsuppgifter utövas av kommunen i samband med en exploatering. Den viktigaste kommunala myndighetsrollen vad gäller exploateringsprocessen är kommunens funktion som plan- och byggnadslovmyndighet. Kommunens ska bevaka att exploatörens önskemål kan förenas med kommunens planer gällande bebyggelseutvecklingen. Kommunen har som skrivits ovan planmonopol det vill säga de ansvarar för kommunens planläggning av mark- och vattenanvändning samt bebyggelse. Deras uppgift är därmed dels att ta ställning till olika förslag för planering och byggande, dels att övervaka så att andra aktörer följer de lagregler som finns inom området. Kommunen ansvarar även för prövningen av olika typer av lov såsom bygglov och rivningslov.

Fastighetsbildningsmyndigheten kan var både statlig och kommunal. I de städer där fastighetsbildningen sköts kommunalt deltar kommunen även som denna myndighet vid exploateringen. Fastighetsbildningsmyndigheten kan inte ta något eget initiativ till förändrad markanvändning utan deras agerande måste alltid grundas på en ansökan från en fastighetsägare eller i vissa fall, till exempel en byggnadsnämnd.

Kommunen kan dessutom utgöra förköpsmyndighet³². Vid många fastighetsköp som sker erbjuds kommunen att utnyttja sin förköpsmöjlighet. Kommunen går i dessa fall in i köparens ställe och köper marken med lika villkor och för samma pris.

Kommunen kan som myndighet vara initiativtagare till exploateringen i de fall då ett område behövs för ett visst ändamål. Byggnadsnämnden/stadsbyggnadskontoret i en kommun ska i enlighet med plan- och bygglagen ta de initiativ som behövs i frågor rörande planläggning och byggande. Även kommunstyrelsen innehar en initiativtagande roll³³. Kommunstyrelsen ska i enlighet med kommunallagen uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning

³² Sandblad, John. *Plangenomförande – Kommunen som avtalspart, markföretagare och förnyelsemotor*, (Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning, rapport nr 126, 1984), 14.

³³ Cars, *Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggandet*, 32.

För att exploateringsprocessen ska fungera effektivt är det nödvändigt att samverka dels mellan kommunens olika myndigheter och dels mellan dessa och andra statliga myndigheter fungerar³⁴. Kommunens uppgift som myndighet i de olika aktiviteterna styrs till stor del i lagstiftningen såsom plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen.

5.1.2 Markägare

Förutom sina myndighetsuppgifter kan även kommunen vara markägare för det område som ska exploateras. Antingen är de sedan många år tillbaka ägare av marken till exempel av anledningen att den har behövts till kommunala angelägenheter. Marken kan också ha förvärvats i syfte att begränsa markprisutvecklingen. Dessutom kan kommunen ha förvärvat marken i syfte att själv kunna tillgodogöra sig den markvärdesstegring som exploateringen medför. Genom att kommunen äger marken själv så kan den också enklare påverka tiden för förändringen samt i högre grad sköta detaljplanarbetet på egen hand utan att hänsyn behöver tas till markägarens åsikter³⁵.

Som markägare är kommunen självklart intresserad av att kunna tillgodogöra sig en så pass stor vinst på marken som möjligt. Under 1960- och 1970-talen var förvärv av råmark väldigt vanligt. Detta ledde till att kommunerna skaffade sig stora reserver av råmark som än idag, in på 2000-talet täcker stora delar av nybyggnadsbehovet. I och med att markförvärvet skedde tidigt i processen, innan några förväntningsvärden hade uppstått på marken så kan kommunen tillgodogöra sig en stor del av den markvärdesstegring som en exploatering medför (se kapitel 4.4).

Det är viktigt att kommunen i rollen som markägare inte utnyttjar sin roll som planmyndighet. Samma regler ska gälla för planläggningen av ett kommunalägt som för ett privatägt markområde.

5.1.3 Exploatör

En kommun, eller ett kommunalt bolag kan även anta rollen som exploatör i exploateringsprocessen. Exploateringen i dessa fall leder ofta till uppförande av kommunala anläggningar som ska fortsätta vara i kommunens ägo även efter exploateringen såsom skolor, daghem och äldreboende.

Det är vanligt att det i kommunen finns ett kommunalt bostadsbolag som tillvaratar kommunens intresse att förvalta bostäder³⁶. Genom att bostads-

³⁴ Sandblad, *Plangenomförande*, 14.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid., 16.

bolaget bedrivs kommunalt sätts kommunens intressen före intresset som vinstdrivande bostadsproducent.

5.1.4 Serviceansvar

Kommunen har slutligen även en viktig roll i exploateringsprocessen genom sitt serviceansvar. Det är kommunen som ska ansvara för att infrastrukturen i ett nybyggt/förändrat område fungerar genom till exempel vägar, vatten och avlopp. Kommunen ansvarar för att detta fungerar genom att tydligt reglera det i detaljplanen eller i de handlingar som följer denna.

I ett detaljplanerat område utgörs gator, vägar, torg och parker av så kallad allmän plats. Enligt 6 kapitlet 24 § PBL ska kommunen vara huvudman för allmänna platser såvida det inte finns särskilda skäl för annat. Då kommunen är huvudman är det de som ska ansvara för utbyggnaden och underhållet av de allmänna platserna vilket regleras i 6 kapitlet 26, 30, 31 §§ PBL. I de fall kommunen inte ska vara huvudman för dessa områden ska detta i enlighet med 5 kapitlet 4 § PBL anges i planen. Då kommunen inte är huvudman är det de enskilda fastighetsägarna som är primärt ansvariga. Ansvaret läggs dock inte på den enskilde utan fastighetsägarna går samman i en samfällighetsförening för att fullgöra skyldigheten.³⁷

5.2 Exploatörens roll i exploateringsprocessen

Då begreppet exploatör används nedan i arbetet åsyftas ett privat byggföretag. Kommunen som exploatör kommer inte att behandlas ytterliggare.

Exploatörens roll i exploateringsprocessen är beroende av var i processen denne kommer in. Rollen är även beroende av vilka avtal som finns tecknande mellan kommunen och exploatören och beroende av när markförvärvet sker. Exploatören deltar i vissa fall i detaljplanearbetet och får på så sätt stor möjlighet att påverka utformningen av det planerade området. I andra fall kommer exploatören in sent i processen, efter detaljplanens antagande, och får därmed anpassa sig efter kommunens regleringar i planen. Se kapitel 9 om de fyra olika typfallen.

Exploatörens roll styrs till stor del av de avtal som upprättas mellan kommunen och exploatören. Här regleras hur processen ska fortgå efter detaljplanearbetets avslutande. I vissa fall lämnas ansvaret för den praktiska exploateringen efter planarbetet helt över till exploatören. I andra fall fortsätter kommunen att delta i bestämda delar.

³⁷ Lantmäteriverket, *Boken om genomförande enligt Plan- och bygglagen*, 48.

I dagsläget kan exploatören inte ansvara fullt ut för planprocessen vid en exploatering. Exploatören kan medverka aktivt i planprocessen genom att själv ta fram planen medan de formella delarna såsom samråd, utställning och slutligt godkännande måste kommunen i enlighet med plan- och bygglagen ansvara för. Exploatören kan därmed ha ett stort ansvar och vara med och påverka planen i hög grad men på grund av det svenska kommunala planmonopolet måste alltid kommunen vara inblandad.

6 Avtal

Avtal är ”den rättsliga formen för att grundlägga och reglera olika slags mellanhavanden...”³⁸. Det som är speciellt med ett avtal är syftet att grundlägga, förtydliga, förändra och fastställa en viss situation, med den viktiga funktionen att parterna blir bundna till avtalets innehåll. I de avtal eller delar av avtal som innehåller förpliktelser blir endast de parter som undertecknat avtalet bundna av dess rättsverkan. På förmåns- eller rättighets-sidan gäller dock inget sådant hinder³⁹. Detta kan bland annat innebära för tredje man, som exempel en framtida markägare i planområdet, med avtalets stöd kan vända sig till direkt till en exploitör och kräva att avtalet fullgörs.

Avtal kan således sägas ”...utgöra det instrument som rättsordningen tillhandahåller för att personer inom avtalsfrihetens ram skall kunna utforma sina inbördes rättsförhållanden så som de själva önskar.”⁴⁰.

6.1 Avtalens giltighet

Huvudregeln för ett avtal är att individer själva ska kunna bestämma om de vill avtala, med vem de vill avtala och vad de ska avtala om. När ett avtal är slutet är avtalet bindande för de avtalande parterna (pacta sunt servanda- avtal ska hållas). Det finns dock många undantag från denna princip. En domstol kan nämligen på vissa grunder förklara avtalet ogiltigt. Ett exempel är om det finns formaliakrav för avtalet som inte har uppfylls eller om någon av de avtalande parterna inte innehar rättslig handlingsförmåga. Då det handlar om genomförandeavtal (se kapitel 7) av någon form är det ganska vanligt att man gör avtalet beroende av en åtgärd som måste infrias för att avtalet ska bli giltigt. Exempel på en sådan åtgärd kan vara att en detaljplan ska ha vunnit laga kraft för att avtalet ska bli giltigt.

Avtalen kan strida mot tredje kapitlet avtalslagen (AvtL) genom att de tillkommit på felaktigt sätt. Ett sådant felaktigt sätt är det ”lindrigare” tvånget i 29 § AvtL. Detta kan bland annat gälla då kommunen utnyttjar sin monopolställning i allt för stor utsträckning och till exempel skriver in bestämmelser som överskrider kommunens egentliga befogenhet som sedan exploitören känner sig tvingad att gå med på för att få till stånd exploateringen.

³⁸ Axel Adlercreutz, *Lärobok i allmän avtalsrätt*, upplaga 11 (Stockholm: Nordstedts Juridik AB, 2000), 9

³⁹ *Ibid.*, 17

⁴⁰ Thomas Wedegren, *Exploateringsavtal*, Examensarbete (Stockholms Universitet: Juristlinjen, 1997) [www dokument]. URL <http://hem.passagen.se/thomasw1/>

I ett domslut från år 1980 fann Högsta domstolen (HD) att en avtalsbestämmelse i ett exploateringsavtal stred mot 29 § AvtL och att avtalet därmed var ogiltigt⁴¹. Som grund för sin dom ansåg HD att kommunen inte får utnyttja sin monopolställning på så sätt att motparten tar på sig åtaganden som går längre än vad som föreskrivs i gällande lag och praxis. HD hänvisade även i domen till ett yttrande från Statens planverk: ”Genom det kommunala så kallade planmonopolet har kommunen som regel ett starkt förhandlingsläge gentemot markexploatören. Denna ställning bör givetvis inte användas för att framtvinga åtgärder eller åtaganden från exploatörens sida, som går längre än vad som skäligen kan hävdas vara förenligt med byggnadslagstiftningens syfte”⁴².

En annan av paragraferna i tredje kapitlet avtalslagen som bör nämnas är generalklausulen, 36 §, som gäller oskälighet i avtal. Med denna paragraf finns möjlighet att jämka eller åsidosätta ett eller flera avtalsvillkor då dessa är oskäliga. Nuvarande rättspraxis visar att 36 § AvtL främst används för att undanröja oskälighet i avtal då den ena parten haft en underlägsen ställning⁴³. Detta kan vara fallet då till exempel en kommun utnyttjat sin ställning i allt för hög grad gentemot en exploatör.

6.2 När avtal bryts

Skulle en av de bundna parterna i ett avtal inte längre följa avtalet riskerar denne att ställas inför domstol, och där bli tvingad att följa avtalet eller eventuellt bli utdömd skadestånd. Vid skadestånd är tanken att den berättigade ska ”försättas i samma ekonomiska läge som han skulle ha varit om avtalsförpliktelseerna uppfyllts på ett riktigt sätt”⁴⁴.

Det finns ofta möjlighet för de avtalande parterna att själva skriva in i avtalet vad som ska gälla om de inte lyckas uppfylla sin del av avtalet. Om fallet ska direkt till domstol eller om eventuella viten ska utgå, samt belopp och räntesatser vid avtalsbrott är saker som parterna kan skriva in som avtalsklausuler.

⁴¹ Nytt juridiskt arkiv (NJA) 1980:1

⁴² Ibid.

⁴³ Stig Strömholm et al., *Svensk Rätt – en översikt*, (Uppsala: Iustus Förlag, 2001), 176.

⁴⁴ Jan Ramberg, *Allmän avtalsrätt. Del I*. (Stockholm: Gotab, 1986), 44.

7 Genomförandeavtal

I en exploateringsprocess finns ett flertal lagregler som styr parternas skyldigheter och rättigheter. Dock är den lagstiftning som finns oftast inte tillräcklig för att kunna styra en hel exploateringsprocess, från idé till färdigställt projekt. Tillsammans med lagarna skapar man därför ofta ett genomförandeavtal som beskriver hur saker som inte är rättsligt styrda ska ske och även klargör vissa rättsregler rörande hur och om de kommer att användas.

I en exploateringsprocess finns det flera olika sorters avtal som används för att reglera och klargöra förhållanden i exploateringen. Ett samlingsnamn för dessa avtal är genomförandeavtal och de sluts mellan kommun och exploatör. Thomas Miller definierar genomförandeavtalen som *"...ett civilrättsligt avtal mellan kommun och en byggherre, som fastställer gemensamma mål och/eller reglerar parternas rättigheter och skyldigheter i samband med en markexploatering"*⁴⁵. För de flesta kommuner och exploatörer är genomförandeavtalen en fundamental förutsättning för att kunna få till stånd en exploatering. Att få till stånd ett avtal kan kortfattat förklarats minska de ekonomiska riskerna eller säkra rättigheterna för parterna och därmed leda till att kommuner och exploatörer vågar investera och satsa i exploateringarna.

Som nämndes i definitionen av ett genomförandeavtal så är avtalet ett civilrättsligt avtal. För att beskriva vad det innebär behövs en definition av termen civilrätt. I Sverige delar vi in vårt rättssystem i en civilrättslig (privaträttslig) del och en offentligrättslig del. Civilrätten reglerar rättsförhållandet mellan enskilda och den offentliga rätten definieras som myndighetsutövande i förhållande mot den enskilde.

Kommunen har genom sitt planmonopol en väldigt stor fördel gentemot exploatörer och detta återspeglas även när man skapar genomförandeavtal. Kommunen kan kräva att ett avtal upprättas som ett villkor för att planläggning ska ske. Ett annat påtryckningsmedel som kommuner ibland har är markinnehav. Kommunens överordnade position som avtalspart i ett genomförandeavtal medför dock inte att vilka krav som helst kan ställas från kommunens sida. Självklart måste lagregler och praxis följas och kommunen får inte ställa högre krav än vad som är nödvändigt för att säkerställa den aktuella bebyggelsen i enlighet med gällande lag. (Vad som får eller inte får avtalas om, diskuteras senare i kapitel 7.3.)

⁴⁵ Thomas Miller, *Genomförandeavtal i exploateringsprocessen – med särskild inriktning mot föravtal* (Karlskrona: Boverkets stadsmiljöavdelning och Svenska kommunförbundet, 1993), 7.

7.1 Olika typer av genomförandeavtal inom exploateringsprocessen

Det finns främst tre typer av avtal som innefattas av begreppet genomförandeavtal. I en situation då kommunen är markägare handlar det främst om markanvisningsavtal och när exploatören är markägare handlar det främst om exploateringsavtal. Till dessa finns även så kallade föravtal som skapas med huvudsyfte att ge byggherren en uppfattning om projektets genomförbarhet.

7.1.1 Föravtal

För en exploatör är det viktigt att på ett tidigt stadium klargöra om ett exploateringsprojekt är genomförbart eller ej. För att kunna avgöra detta skapas därför ett föravtal mellan kommun och exploatör där det bland annat framgår hur mycket som exploatören troligen kommer att få bygga och hur stor del av exploateringskostnaderna exploatören förväntas stå för. Föravtalet skapas som en första utgångspunkt mellan exploatör och kommun vid en planerad exploatering och innebär ofta förpliktelser att träffa ytterligare avtal.

Ett föravtal kan skapas oberoende av om kommun eller exploatör är markägare, dock varierar syftet med avtalet beroende på vem som är markägare. Då kommunen är markägare kan en exploatör ges företräde till området, vilket för en byggherre kan vara en förutsättning för att han ska våga bekosta utrednings- och eventuellt planarbete⁴⁶. Ett sätt att ge en exploatören företräde till området kan vara att teckna en option mellan kommun och exploatör där byggherren har företräde att under en viss tid förvärva fastigheten.

I ett föravtal berörs bland annat om byggherren ges företräde till exploateringen, utredning och bekostande av utrednings- och detaljplanarbetet, tidsperspektiv, byggrätt och fördelning av exploateringskostnader med mera.

Inom begreppet föravtal innefattas flera olika mindre avtal. När ett föravtal skapas med mål att beröra en framtida byggrätt, regleringar av tidsplan eller kostnadsfördelning benämns avtalet ofta för ett ramavtal. När det istället handlar om riktlinjer och kostnadsfördelning för själva planarbetet som berörs benämns avtalet för planeringsavtal. Utöver dessa två används även optionsavtal som behandlar eventuella framtida marköverlåtelse.

För att en exploatör ska börja investera och utreda en exploatering är det viktigt att kommunen har gett så tydliga och bindande besked som möjligt. I vissa situationer kan exploatören behöva göra undersökningar om bland annat efterfrågan på den tilltänkta exploateringen. Samtidigt som det är viktigt för exploatören att få besked från kommunen är det viktigt att kommunen inte

⁴⁶ Ibid., 49.

utfäster allt för mycket. Kommunen får inte handla i strid mot konkurrensreglerna och kommunen kan inte heller utlova byggrätter förrän de har prövats (vilket ofta sker i detaljplanen).

7.1.2 Exploateringsavtal

Den vanligaste formen av genomförandeavtal är exploateringsavtalet⁴⁷. Syftet med ett exploateringsavtal är att reglera en mängd olika genomförandefrågor som till exempel tidsperspektivet i projektet, parternas förpliktelser, att garantera färdigställandet med mera. Exploateringsavtalet fungerar som ett styrinstrument för genomförandet från och med detaljplanens antagande i kommunen till och med att den planerade bebyggelsen har färdigställs⁴⁸.

Att ingå ett exploateringsavtal innebär för byggherrens del en garanti att detaljplanen kommer att godkännas av kommunen. Eftersom exploatören äger marken och vill få till stånd en exploatering kan avtalet ibland vara en förutsättning för att exploateringen ska få ske. För kommunens del ger exploateringsavtalet en möjlighet att påverka exploateringen. Kommunen har sitt planmonopol, det vill säga rätten att bestämma hur, var och när en detaljplan ska upprättas och därmed kan kommunen tillförsäkra sig att exploateringen sker på så sätt som de själva vill.

7.1.3 Markanvisningsavtal

När kommunen är markägare i initieringsfasen av en exploateringsprocess brukar avtalet som skapas kallas för ett markanvisningsavtal. Detta avtal skiljer sig mot exploateringsavtalet på så sätt att det är ett avtal som avser överföring av kommunal mark, med villkor för hur marken ska bebyggas, till en exploatör. Om exploatören inte godkänner priset eller villkoren i avtalet får denne inte heller bygga på marken. När kommunen står som markägare får inte det kommunala planmonopolet längre samma vikt utan kommunen förhandlar gentemot byggherren med marken. Detta i sin tur innebär att avtalet kan ingås såväl före som efter detaljplanen antagits. I många fall använder kommunen sig av politiskt beslutade grunder för att välja ut en exploatör⁴⁹. I andra fall kan kommunen ordna en markanvisningstävling då exploatörerna själva får lämna förslag på utformning och genomförande av exploateringen.

⁴⁷ Ibid., 7.

⁴⁸ John Sandblad, *Exploateringsavtal styr och genomförandemedel för förnyelse- och råmarksområde* (Stockholm: Statens råd för byggforskning, 1978), 12.

⁴⁹ Kerstin Bodström, *Marken, makten och bostäderna – Markanvisning inom mark- och bostadspolitiken i Stockholm* (Stockholm: Byggforskningsrådet, 1994), 87.

7.2 Innehåll i genomförandeavtal

Ett exploateringsfall är oftast inte likt något annat utan varje fall är mer eller mindre unikt. Detta beror bland annat på att det finns ett flertal frågor som kan regleras i ett exploaterings- och markanvisningsavtal. Kommunförbundet utarbetade år 1982 en lista på frågor som enskilda kommuner kan ta upp i olika exploateringsituationer⁵⁰. Listan har sedan kunnat utarbetas av varje enskild kommun så att kommunerna på så sätt kan skapa sina egna modeller på hur avtalen kan se ut. Några av innehållspunkterna från Kommunförbundet kommer att behandlas utförligare nedan.

Villkor för avtalets giltighet

En förutsättning för ett giltigt avtal är att de formkrav som finns ska vara uppfyllda. Då avtalen undertecknas finns det i vissa fall villkor som krävs för att avtalet ska kunna genomföras. Bland annat kan det krävas att kommunfullmäktige godkänner avtalet, att detaljplanen vinner laga kraft eller att fastighetsbildning ska ske.

Marköverlåtelse

I ett exploateringsavtal kan frågor kring marköverlåtelser eller upplåtelse av utrymme regleras. Hur detta går till är beroende på huruvida kommun eller exploatör är markägare⁵¹. Då exploatören är markägare överläts allmänna platser och även kvartersmark för allmänt bebyggande till kommunen. När kommunen å andra sidan äger marken överläts kvartersmark till byggherren mot en bestämd ersättning som ofta regleras i avtalet.

Även så kallad annan mark, ofta benämnd x, y, z – områden är mark som i avtalet bör nämnas hur den ska upplåtas. Det kan bland annat regleras om detta ska ske genom ledningsrätt eller servitut.

Då marköverlåtelser inte behandlas i genomförandeavtalet skapas ofta andra avtal vid sidan av som reglerar detta. Exempel på sådana avtal är bland annat marköverlåtelseavtal, tomträttsavtal och avtal om fastighetsreglering.

Utformning av bebyggelse och utförande av kommunala anläggningar

I avtalet kan bestämmas vem av parterna som ska färdigställa de kommunaltekniska anläggningarna. Kommunaltekniska anläggningar är främst gator, allmänna platser, vatten- och avloppsanläggningar med mera.

Kontroll, garanti och säkerställande av säkerhet

I ett genomförandeavtal anges även hur besiktning och kontroll av byggherrens färdigställda projekt ska utföras. Med projektet menas de byggnader och anläggningar som byggherren enligt avtalet var skyldig att uppföra.

⁵⁰ Refererad i: Kalbro, Markexploatering, 170.

⁵¹ Kalbro, Markexploatering, 171.

Vidare anges normalt vad som blir följderna av om byggherren inte utfört projektet i enlighet med avtalet. Normalt sett så får byggherren ställa en banksäkerhet till kommunen som innebär att om denne inte fullföljer de krav som ställs upp i avtalet, blir byggherren ersättningsskyldig till kommunen. Ersättningen grundas ofta på belopp motsvarande de kostnader kommunen har för administration, ny upphandling av arbeten med mera som kommunen kommer att få⁵².

Ekonomiska bestämmelser

Flertalet av de frågor som regleras i ett genomförandeval är ekonomiska. I de ekonomiska bestämmelserna regleras bland annat hur ersättning ska utgå, eventuella räntor, gatukostnader med mera. Vanligtvis utgår ersättning från byggherre till kommun då kommunen utfört något arbete som till exempel planarbete men även då byggherren förvärvar mark från kommunen, som normalt sker vid ett markanvisningsavtal. För kommunens del utgår ersättning till byggherren då byggherren utför anläggningar för kommunens räkning som till exempel vatten- och avloppsanläggningar eller allmänna platser. Ofta kvittas denna avgift mot byggherrens utgifter för gatukostnader och uppkoppling mot kommunalt vatten och avlopp⁵³. Nedan behandlas några av de mer vanliga ekonomiska avtalsvillkoren lite mer utförligt.

Exploateringsersättning: En samlad benämning på de kostnader som kommunen eller exploitören tar ut från den andra parten kallas för exploateringsersättning.

Utförande av allmänna anläggningar: Då kommunen vid genomförande av en detaljplan är huvudman för allmänna platser har kommunen två alternativ vid uppförande av dessa. Antingen bygger kommunen själv ut anläggningarna eller så ansvarar byggherren för att ställa i ordning de allmänna anläggningarna. Om byggherren ansvarar för utbyggnaden överlåter han sedan anläggningarna till kommunen. Denna variant med byggherren som även bygger allmänna anläggningar är relativt vanlig då den ofta innebär samordningsvinster eftersom byggherren redan arbetar i området.

Administrationskostnader: Med administrationskostnader avses de kostnader som en kommun har lagt ner för att kunna få till stånd en exploatering. De vanligaste av dessa kostnader är för framställning av detaljplan, fastighetsbildning och kostnaden för att skapa genomförandevaltet.

De kostnader som uppstår i detaljplaneprocessen för kommunen kan kommunen kräva ersättning för av exploitören enligt 11 kapitlet 5 § PBL. Detta gäller dock inte alla kostnader. De kostnader som uppstår i samband

⁵² Ibid., 173.

⁵³ Ibid.

med framtagning av idéer, skissförslag och illustrationer kan kommunen enligt förarbetena till plan- och bygglagen inte ta ut.

Vatten- och avloppsanläggningsavgift: Vilka avgifter som uppstår för vatten- och avloppsanläggningar i exploateringar är helt varierande från fall till fall. När kommunen utför utbyggnad av vatten och avlopp inom exploateringsområdet kan byggherren bli skyldig att ersätta kommunen för anslutningen av vatten och avlopp.

Lantmäteriförrättningar: Genom genomförandeaftalen kan parterna bestämma vem som ska ansöka om förrättning och vem som ska betala förrättningskostnaderna.

Tvist och Viten

I avtalet bör nämnas hur eventuella tvister om avtalet ska lösas, till exempel om det ska ske genom domstol. Vidare kan även regleras vilka åtgärder som ska gälla för byggherren då denne inte fullföljer sina avtalsvillkor, till exempel om byggherren ska betala vite. Detta gäller till exempel om byggherren inte håller sin tidsplan.

7.3 Vad får avtalas och inte avtalas om?

I ett exploateringsavtal har kommunen som redan nämnts en stark förhandlingsposition i och med sitt planmonopol. Detta innebär dock inte att byggherren blir tvingad att gå med på alla sorts avtalsvillkor som kommunen kan vilja driva igenom. En kommun kan aldrig i en förhandlingssituation avtala fram sådana villkor som strider mot den offentlighetsrättsliga lagstiftningen. Kommunen har rätt att i avtalet kräva sådana prestationer från byggherren som ej strider mot gällande lag. Ett exempel är att en kommun inte kan ta ut högre gatukostnader än vad plan- och bygglagen anger. Hornsved skriver att exploatören i avtalet "frivilligt" gått med på högre avgifter förändrar inte det faktum⁵⁴. Några andra regler inom plan- och bygglagen som kommunen inte kan avtala bort är bland annat att kommunen ansvarar för allmänna platser och va – anläggningar, såvida det inte finns några särskilda skäl till att överlåta ansvaret på någon annan (6 kapitlet 26 § PBL). Även kommunens möjligheter att ta ut avgifter, både i form av planavgifter och som bygglovsavgifter (11 kapitlet PBL) är lagstyrda avgifter som kommunerna inte kan avtala bort.

Medan plan- och bygglagen sätter upp gränserna för bebyggelsen och utförandeavgifter med mera, begränsar andra lagar kommunerna på andra sätt. Avtalen som sluts får inte vara gjorda med tvång (29 § AvtL) eller oskäligen

⁵⁴ Guldner Hornsved, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP 91)*, (Stockholm: Svenska Kommunförbundet, 1991), 15.

(36 § AvtL), vilket gäller för alla avtal som sluts. Kommunen måste också följa de regler som finns i regeringsformen om myndighetsagerande bland annat genom att de ska vara opartiska (1 kapitlet 9 § RF). Exempel på detta är vid lokalisering av bebyggelse, då är det plan- och bygglagens lämplighetsregler som ska följas, och lokalisering får till exempel inte påverkas av vem som är ägare till marken⁵⁵.

Genomförandeavtal som bryter mot reglerna och hamnar hos domstolar är relativt ovanliga. Under årens lopp har endast fyra fall fått prövningstillstånd till högsta instansen och det senaste av dessa var år 1980⁵⁶.

⁵⁵ Kalbro, *Markexploatering*, 165.

⁵⁶ Björn Sothell och Ulf Sundell, *Genomförandeavtal – inriktning mot ekonomiska regleringar*, *LMV-rapport 1993:13*, (Gävle: Lantmäteriet, 1993), 22.

8 Förhandlingsprocessen

8.1 Makt

Definitionen på begreppet makt kan diskuteras. ”Att genom påverkan förmå någon att göra något denne inte hade utfört utan denna påverkan”⁵⁷ är en vanlig definition. Maktresurserna kan utgöras av materiella resurser såsom kapital och mark, av immateriella resurser såsom kunskap och tid och de kan vara baserade på auktoritet som till exempel formella regler och förordningar⁵⁸.

En part med stora materiella resurser kan påverka den andra parten genom till exempel olika slags belöningar eller genom tvång. Genom att använda de materiella resurserna kan dels förhandlingsprocessen påskyndas och dels kan motparten komma att acceptera lösningar som i annat fall varit otänkbara. Till exempel kan tänkas att en exploitör förmodligen är mer intresserad av att exploatera ett område om han kan få förvärva markområdet till ett bra pris. Skulle de materiella resurserna användas i ett tvångssammanhang kan det dock bidra till att relationerna mellan parterna försämras vilket leder till sämre förutsättningar för framtida förhandlingar⁵⁹. Med uttrycket tvång menas i det här sammanhanget att maktavaren hotar att ta något från den andra parten eller på annat sätt straffa denne om maktavaren inte får sin vilja igenom.

De immateriella resurserna kan komma att ha stor betydelse i maktspelet. Då goda relationer byggs upp mellan parterna ökar även trovärdigheten mellan dem. På så sätt kan löften bidra till viktiga inslag i förhandlingarna. Till exempel kan kommunen, som ena parten, lova att exploitören ska få fler möjligheter att exploatera i kommunen då denne väljer att följa några av kommunens önsknings vad gäller den aktuella exploateringen. På samma sätt som att hållna löften mellan parterna bidrar till goda relationer mellan dem så bidrar svikna löften till att relationerna försämras. En exploitör som till exempel fått ett löfte sviket av en viss kommun kanske i fortsättningen väljer att hellre exploatera i andra kommuner. Även kunskap är en viktig immateriell resurs. Genom kunskap i fråga om sakförhållanden, egna intressen och om motpartens intressen, kan ena parten hamna i överläge.

Auktoriteten utgör en typ av maktresurs genom legalitet och moral. Genom att ha stöd i lagar och regler för sina påståenden och handlingar har man stor fördel i förhandlingar. Dock kan ett allt för snävt användande av lagar och regler försvåra möjligheten att komma med alternativa och i vissa fall bättre

⁵⁷ J. Blomberg, J. B. Hellgren, B. Stjernberg, ”Vem har makten i ett nätverk?”, Tidskriften PLAN 1-2/1989

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Cars, *Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggandet*, 35.

lösningar⁶⁰. Till exempel ska kommunen ansvara för iordningställande av gator och allmänna platser i områden där kommunen är huvudman i enlighet med 6 kapitlet 24 § PBL. I vissa fall kan det dock vara mer lämpligt att exploatören ansvarar för iordningsställandet av gator och allmänna platser då det på ett smidigt sätt kan göras i samband med den övriga byggverksamheten.

8.2 Kommunens makt

Varje kommun ska enligt 1 kapitlet 2 § PBL ha en översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen syftar enligt 4 kapitlet 1 § PBL till att visa grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden, tillkomst av ny bebyggelse samt ändring och bevarande av befintlig bebyggelse. Översiktsplanen ska även redovisa hur miljö- och riskfaktorer enligt 2 kapitlet plan- och bygglagen beaktas samt hur riksintressena inom kommunen ska tas till vara. Denna plan ska hållas aktuell genom att kommunfullmäktige varje mandatperiod ska ta ställning till dess aktualitet. Översiktsplanen är inte bindande utan fungerar som vägledande då planering på detaljnivå ska ske.

Genom översiktsplaneringen har kommunen en stor maktmöjlighet. Här regleras vilka områden som överhuvudtaget är tilltänkta för nyexploatering. På så sätt kan kommunen styra utbyggnaden och utvecklingen av kommunen åt det håll och i den omfattning den själv är intresserad av.

Kommunen har dessutom en naturlig makt i samhällsbyggnadsprocessen genom sitt planmonopol, det vill säga inga detaljplaner eller områdesbestämmelser kan antas utan kommunens medverkan. Länsstyrelsen ansvarar dock för tillsynen över plan- och byggnadsverksamheten i länet vilket ger den möjlighet att vissa undantagsfall ingripa i planeringen. Länsstyrelsen ska, i enlighet med 12 kapitlet 1 § PBL, pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det kan befaras att beslutet innebär att:

1. ett riksintresse enligt tredje eller fjärde kapitlet miljöbalken ej tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,
3. en miljö kvalitetsnorm enligt femte kapitlet miljöbalken inte iakttas, eller
4. en bebyggelse annars bli olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

⁶⁰ Ibid.

Om det behövs för att tillgodose de intressen som beskrivs i första och andra punkten ovan kan även regeringen gå in och ge kommunen ett planföreläggande. Planföreläggandet innebär att kommunen inom en viss tid ska anta, ändra eller upphäva en detaljplan.

Kommunen har alltså genom sitt planmonopol möjlighet att på egen hand utforma detaljplaner efter vad de anser lämpligt så länge det inte strider mot någon de ovanstående fyra punkterna. Naturligtvis måste dock kommunen följa de lagar och regler som gäller vid samhällsplanering såsom till exempel plan- och bygglagen, anläggningslagen och väglagen.

Då kommunen alltid är delaktig i planprocessen innebär det att kommunen har stor möjlighet att påverka utformningen av denna. Här står kommunen i en tydlig maktsituation gentemot exploatören. Utan kommunens medverkan har exploatören ingen möjlighet att genomföra sin exploatering överhuvudtaget. Även då kommunen och exploatören enligt avtal tillsammans tar fram planen så är det kommunen som har det slutliga avgörandet för hur planen ska utformas.

Vidare har kommunen makt då de är ansvariga för lovgivning inom kommunen. Kommunen, genom byggnadsnämnden, är de som bestämmer när bygglov, marklov eller rivningslov ska utfärdas. Då en exploatering av detaljplanelagt område ska ske krävs dock ingen ansökan om bygglov så länge det byggs i enlighet med planen och inte genomförandetiden har gått ut.

8.3 Exploatörens makt

Exploatören kan i vissa fall befinna sig i maktposition gentemot kommunen. I expansiva regioner, såsom till exempel Skåne-regionen, har exploatören mer än en kommun att välja på då de vill exploatera. Exploatören kan därmed i vissa fall välja den kommun vars villkor passar dem bäst. Genom att möjligheten att välja finns förbättras exploatörens förhandlingsmöjligheter. Kommunen vill förmodligen att exploatören ska välja just deras kommun att exploatera i och därmed kan de tänka sig att förbättra exploatörens villkor.

I många fall är det exploatören som innehar kapital till en exploatering. Exploatören är villig att omsätta det kapitalet för att senare göra en vinst på exploateringen. Även här befinner sig exploatören till viss del i en maktposition då kommunerna i många fall saknar resurser till större stadsbyggnadsprojekt. Självfallet är kommunerna intresserade av att utomstående ska investera i deras kommun och på så sätt höja kommunens attraktivitet.

9 Fyra typfall

Kalbro har tagit fram fyra huvudvarianter av exploateringssituationer där exploateringsprocessen skiljer sig åt⁶¹. Det är inte möjligt att upprätta någon slags korrekt mall för hur en exploaterings ska ske utan varje exploatering är unik i sig och har sina särdrag som mer eller mindre kommer att påverka exploateringsprocessen. De fyra typfallen är mer ett förslag på hur en exploateringsprocess kan fungera.

Typfallen grundar sig dels på ägarförhållandena inom området och dels på fastighetsägarens/exploatörens grad av medverkan i detaljplanearbetet. Genom denna indelning framkommer de viktigaste varianterna i svenska exploateringsfall⁶².

Exploateringsprocessen skiljer sig åt beroende på om marken innan detaljplanens upprättande ägs av kommunen eller av exploatören samt om exploatören är passiv i exploateringsprocessen eller medverkar fullt ut. Viktigt att poängtera är kommunernas planmonopol i Sverige. Kommunen ska alltid vara inblandad i detaljplaneringen och det är därmed i dagsläget ej möjligt för en exploatör att på egen hand genomföra hela exploateringsprocessen. Innebörden av att exploatören medverkar aktivt i planarbetet kan diskuteras. Borges menar på att preciseringen kan göras utifrån vem som tar det huvudsakliga ansvaret i processen och på så sätt driver processen framåt⁶³.

	Exploatören medverkar inte aktivt i detaljplanearbetet	Exploatören och kommunen tar gemensamt fram detaljplanen
Exploatören äger marken	Typfall 1	Typfall 2
Kommunen äger marken	Typfall 3	Typfall 4

Figur 7: Schematisk skiss över de fyra typfallen⁶⁴

I de fyra typfallen kan skillnader urskiljas i planprocessens uppbyggnad, markförvärv, typ av genomförandeavtal samt i byggprocessen. I planprocessen varierar exploatörens medverkan. I vissa fall är det kommunen som ansvarar för hela processen medan detaljplanen i andra fall upprättas i samarbete mellan kommunen och exploatören. Vad som ingår i planprocessen

⁶¹ Kalbro, *Markexploatering*, 217.

⁶² Borges, *Exploateringsprocesser i Portugal*, 30.

⁶³ *Ibid.*, 31.

⁶⁴ Kalbro, *Markexploatering*, 217.

diskuteras i kapitel 4.2. Viktigt att poängtera är översiktsplanens betydelse. I översiktsplanerna ges riktlinjer för hur detaljplaneringen i kommunen ska ske. Hänsyn ska tas till översiktsplanen bland annat vid utformning av större exploateringsområden, anslutningar till trafikerade vägar, planering av allmänna platser och så vidare. Det är viktigt att i exploateringssammanhang relatera till omkringliggande bebyggelse och se till att området fungerar och passar in i sitt sammanhang. Risken finns att exploatören och kommunen vid detaljplanläggningen enbart koncentrerar sig på det aktuella området och därmed missar viktiga sammanlänknings- och sammanhängande bebyggelse i kommunen.

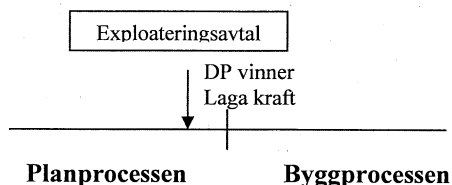
I kapitel 4.4 diskuteras närmare kring olika typer av markförvärv. Markförvärv kan ske både som strategiska markförvärv, det vill säga innan detaljplanen upprättas, eller som plan-genomförande markförvärv, det vill säga efter detaljplanen vunnit laga kraft.

De olika typerna av genomförandeavtal som upprättas mellan kommun och byggherre presenteras i kapitel 7. Beroende på vem som är ägare till marken innan detaljplanens upprättande varierar avtalet mellan så kallade exploateringsavtal och markanvisningsavtal.

Även byggprocessen skiljer sig åt i olika typer av exploateringar. I vissa fall använder byggherren sig till stor del av utomstående entreprenörer till hjälp för både projektering och byggande medan i andra fall sköter byggherren allt sådant i egen regi. Oftast beror detta på storleken på byggherrens företag och vilka resurser de därmed har. Byggprocessen diskuteras ytterligare i kapitel 4.5.

9.1 Typfall 1 - Exploatören äger marken men medverkar ej aktivt vid detaljplanearbetet

Typfall 1 inträffar i de fall då exploatören själv inte har någon kunskap eller saknar förutsättningar för att ta fram planen på egen hand. Istället tar kommunen fram planen och markägaren får komma med synpunkter på de samråd som inbjuds till under detaljplanearbetets gång. Det här är vanligt till exempel vid förtätning i villaområden där marken ägs av flera olika ägare och där merparten av fastighetsägarna ej har någon yrkesmässig anknytning till exploaterings- och byggverksamhet.



Figur 8: Typfall 1

Markförvärven i det första typfallet kan dels ske som strategiska markförvärv innan plan-arbetet startar eller som plangenomförande markförvärv för att till exempel anpassa den befintliga fastighetsindelningen till den nyupprättade fastighetsplanen. Det senare är vanligt vid förtätningar då ofta ett stort antal fastighetsägare är inblandade.

Initiativet till planprocessen kan tas både av markägarna och av kommunen. Fastighetsägaren kan själv vara intresserad av en nybyggnation eller så vill denne exploatera marken för att sedan kunna sälja den. Kommunen kan komma med initiativet dels på grund av att en förändring av markanvändningen är nödvändig för kommunen eller då det aktuella området har stora brister till exempel gällande infrastruktur eller vatten- och avlopps-förhållanden.

Marken ägs i det här fallet av en privat byggherre, det vill säga den kan även ägas av en fysisk person, och därmed tecknas ett exploateringsavtal mellan kommunen och exploatören före antagandet av detaljplanen (se kapitel 7.1.2).

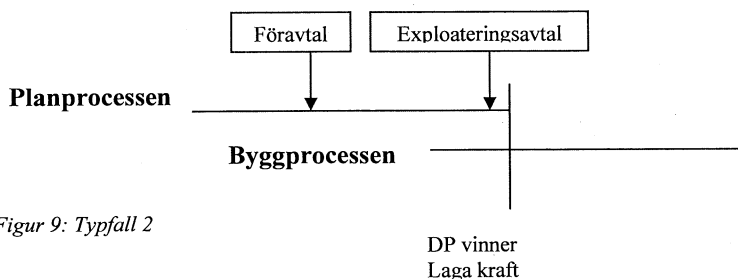
Då detaljplanen vunnit laga kraft startar byggprocessen. Vanligtvis svarar nu exploatören för utbyggnaden av kvartersmarken medan kommunen ansvarar för utbyggnaden av gator, vatten och avlopp och allmänna platser. Kommunen tar sedan av exploatören ut sina utlagda kostnader för anläggandet av de allmänna platserna genom så kallade gatukostnadsavgifter och vatten- och avloppsavgifter. I de fall området enbart ägs av en exploatör är det möjligt att denne även ansvarar för utbyggnaden av gator och andra allmänna platser. Detta har då reglerats i exploateringsavtalet och de allmänna platserna överlämnas efter anläggandet till kommunen.

9.2 Typfall 2 – Exploatören äger marken och tar tillsammans med kommunen fram planen

Typfall 2 är vanlig främst vid större och komplicerade exploateringsprojekt. Genom att exploatören medverkar aktivt i detaljplanearbetet kan planen bland annat anpassas till exploatörens krav på bebyggelse. Dessutom kan exploat-

eringsprocessen genomförs på ett effektivare sätt då byggherren kan påbörja delar av byggprocessen parallellt.

I det här typfallet förutsätts att exploatören har den kompetens som krävs för att utföra delar av planprocessen. I de fall exploatören inte själva innehar denna kompetens är det vanligt att de anlitar konsulter.



Figur 9: Typfall 2

Då exploatören ska medverka aktivt i detaljplanprocessen förutsätter detta att det är exploatören som äger marken. Exploatören måste därmed ha förvärvat marken i form av ett strategiskt markförvärv mer eller mindre lång tid innan planarbetet startar. Då planen är upprättad kan marköverföring av till exempel allmän platsmark till kommunen ske som plangenomförande markförvärv.

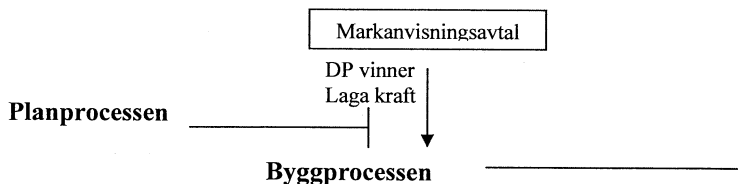
Stora delar av det praktiska planarbetet överläts i det här fallet på exploatören medan kommunen främst granskar byggherrens planförslag. Kommunen måste dessutom enligt plan- och bygglagen ansvara för den formella hanteringen av planprocessen som till exempel hålla i samråd, ansvara för utställningar och på så sätt få in synpunkter från berörd allmänhet. Då kommunen har planmonopol är det även de som slutligt måste anta planen.

Då marken som ska exploateras ägs av en ensam byggherre upprättas i princip alltid ett exploateringsavtal mellan kommun och exploatör. Det här avtalet föregås dessutom oftast av ett föravtal (se kapitel 7.1.1) som upprättas före planarbetets start. I föravtalet regleras då närmare ansvarsfördelningen mellan kommun och exploatör i planeringskedet. Genom föravtalet kan kommunen överlåta stora delar av planeringsarbetet åt exploatören.

Byggprocessen kan som nämnts ovan i det här typfallet delvis ske parallellt med plan-processen. Under tiden som planarbetet pågår kan exploatören påbörja projekteringen av området. Dock får inte byggandet och utförandet av byggnader och allmänna platser påbörjas förrän planen vunnit laga kraft.

9.3 Typfall 3 – Kommunen äger marken och exploatören deltar ej aktivt i planarbetet

Det tredje typfallet är vanligt då kommunen själv vill besluta om hur området ska se ut efter exploateringen. Då kommunen både äger marken och själv tar fram önskad detaljplan har kommunen full frihet att utforma området helt efter eget tycke och behov.



Figur 10: Typfall 3

Markförvärvet har vanligen skett innan planeringen av markområdet börjar⁶⁵. En annan möjlighet är att kommunen tvångsförvärv marken enligt expropriationslagen. På så sätt kan ett markförvärv ske senare.

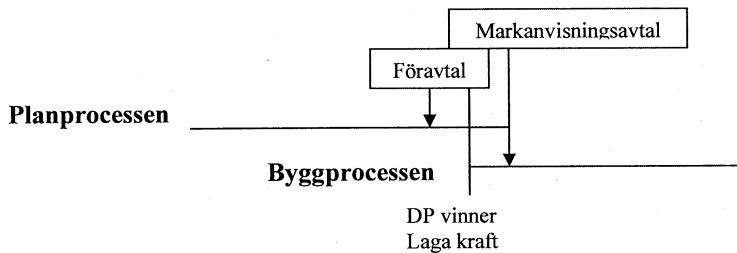
Oftast gör kommunen en relativt flexibel detaljplan som enbart ger grova ramar inom vilka exploatören sedan får bestämma detaljerna. Om planen skulle göras allt för styrande och detaljrik är risken att ingen exploatör skulle vilja ta på sig uppdraget att exploatera inom området. Exploatörerna vill vara med och påverka och på så sätt få sätta sin stämpel på det exploaterade området.

Efter planarbetet är avslutat kan kommunen sedan välja vilken byggherre de anser vara mest lämplig för exploateringen. På det här sättet kan kommunen tillgodogöra sig den markvärdesstegring som uppkommer genom exploateringen. En annan möjlighet är att kommunen utlyser en markanvisningstävling. Detta innebär att ett flertal exploatörer får skicka in förslag på exploatering i enlighet med detaljplanen och sedan väljer kommunen ut det förslag de anser var det bästa. Markförvärven i enlighet med den upprättade planen regleras i så kallade markanvisningsavtal (se kapitel 7.1.3) mellan kommun och exploatör. I markanvisningsavtalet regleras även ansvarsförhållandet i den kommande byggprocessen.

⁶⁵ Kalbro, *Markexploatering*, 225.

9.4 Typfall 4 – Kommunen äger marken och exploatören medverkar aktivt i planarbetet

I den fjärde varianten kommer exploatören in tidigt i planarbetet trots att marken ägs av kommunen. På så sätt kan exploatören vara med och styra hur planen ska utformas samtidigt som kommunen får möjlighet att tillgodogöra sig den markvärdesstegring som exploateringen medför. Detta görs enklast då kommunen har ett politiskt förankrat detaljplaneprogram eller då en mer flexibel detaljplan upprättas⁶⁶.



Figur 11: Typfall 4

Markförvärven i det här typfallet kan ske på samma sätt som i det tredje typfallet, det vill säga antingen genom att kommunen väljer den exploatör de anser är mest lämplig eller genom att en markanvisningstävling utfärdas. Markanvisningen sker i det här typfallet dock på ett tidigare stadium än i typfall 3. Här måste exploatören utses innan detaljplanen vunnit laga kraft för att på så sätt ges möjlighet att påverka planen. I det här fallet tecknas oftast ett föravtal mellan kommun och exploatör i samband med att exploatören har utsetts. Föravtalet kan på så sätt reglera ansvarsfördelningen och kostnadsfördelningen i det kommande samarbetet mellan kommunen och exploatören. När detaljplanearbetet sedan är avslutat upprättas det slutliga markanvisningsavtalet.

⁶⁶ Borges, *Exploateringsprocesser i Portugal*, 33.

10 Tidsåtgång för en planprocess

Tiden för en exploateringsprocess varierar markant mellan olika exploateringar. De främsta variationerna föreligger i tiden för upprättande av detaljplaner. Att upprätta en detaljplan är en lång process med många parter inblandade, se kapitel 4.2. Under en stor del av processen föreligger dessutom en osäkerhet om projektet kommer att kunna genomföras eller inte. Detta kan ställa till stora problem för främst mindre exploatörer då de under lång tid tvingas ligga ute med en stor summa pengar för ett projekt som de inte med säkerhet vet om det blir av eller ej. Genom att processen i många fall tar lång tid medför detta att konkurrensen minskar, projekten fördyras samt att vissa projekt aldrig blir av. Utdragna planprocesser utgör därmed ett hinder för byggandet. En tidsödande process bidrar till att många små exploatörer väljer att inte ge sig in i processen och därmed uppstår ett hinder i konkurrensen. Mindre exploatörer avstår därmed från att bygga, inte minst av ekonomiska skäl. Som exploatör kräver det att man innehar relativt stora reserver för att kunna ligga ut med resurser under lång tid.

10.1 Plan- och bygglagens påverkan på tiden

Dagens utformning av plan- och bygglagen medför att tiden för en plan är relativt styrd. I plan- och bygglagen regleras till exempel tiden för utställning och överklagan, från vilka avsteg ej för göras. Dessutom medför reglerna i plan- och bygglagens att olika moment i planprocessen inte får följa parallellt. 20 § PBL föreskriver till exempel att samråd först ska hållas efter att ett program har upprättats samt efter att ett förslag till detaljplan tagits fram. Dessa tider kan dock förklaras genom att plan- och bygglagens ska säkerställa syftet att ge sakägare och allmänhet möjlighet att komma med åsikter. Skulle tiden inte vara styrd finns risken att planarbetet inte skulle bli tillräckligt öppet och demokratiskt. Det kan dock diskuteras om en planprocess som tar upp till tio år kan anses som rättvis och demokratisk. Under en så pass lång tid ändras förutsättningarna och nya åsikter från det allmänna kan komma att uppstå under processens gång.

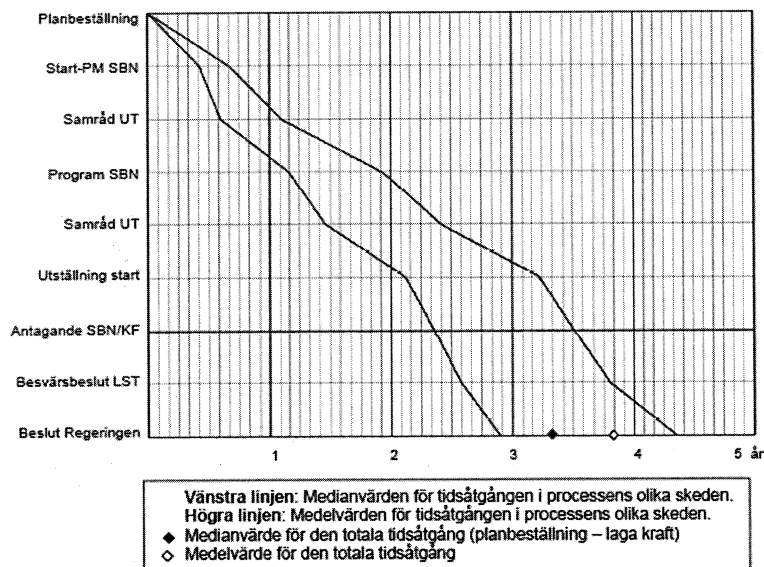
Olika aktörer i planprocessen har sedan plan- och bygglagen trädde i kraft (1 juli, 1987) klagat över att planprocessen tagit för lång tid. Det är främst handläggningstiden hos kommunen och överklaganden som de anser förlänger tiden för ett planärende.⁶⁷

⁶⁷ Jan Hassel, *Var plan har sin tid* (Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Enheten för fastighetsvetenskap, 2003), 5. [www dokument] <http://www.infra.kth.se/FV/exjobb/03-115-Hessel.pdf>

10.2 Den faktiska tiden

Ett flertal undersökningar och examensarbeten har diskuterat kring tiden för planprocessen. Jan Hessel har, till exempel, valt att jämföra 46 olika byggprojekt som bearbetas av JM AB och Stockholm - Saltsjön AB mellan år 1990 och 2003. Samtliga projekt är lokaliserade till Storstockholmsområdet. Hessel valde att dela upp planprocessen i tre mindre skeenden: initieringskedet, planskedet och överklagandeskedet. Undersökningen visade en genomsnittlig tid på 44 månader för initieringskedet, 25 månader för planskedet och 7 månader för överklagandeskedet. Detta ger en medeltid på 6-7 år för hela exploateringsprocessen⁶⁸.

Olof Graner har i sitt examensarbete kommit fram till slutsatsen att en detaljplaneprocess i Stockholms ytterstad tar i snitt två och ett halvt år medan det i innerstaden tar nästan dubbelt så lång tid. Oftast är det samrådskedet som tar längre tid i innerstaden. Graner har dessutom undersökt hur lång tid varje enskild del av processen tar. Resultatet visas i diagrammet nedan:⁶⁹



Den vita romben i diagrammet visar hur lång tid planprocessen tar i genomsnitt. Den svarta visar medianvärdet. Linjerna i diagrammet visar hur lång tid de olika skedena tar (medel- respektive medianvärdet).

Figur 12: Tidsåtgång i planprocessen.⁷⁰

⁶⁸ Ibid., 22.

⁶⁹ Olof Graner, *Vad tar tid i detaljplaneprocessen i Stockholm?*, (Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Enheten för fastighetsvetenskap, 2005), 89. [www dokument] <http://www.infra.kth.se/FV/exjobb/05-144-Graner.pdf>

⁷⁰ Ibid., 79.

Kalbro och Lind har även gjort en undersökning gällande planprocessens längd. Denna studie bedrevs inom forskningsprojektet ”Planering, byggande och förvaltning av bostäder under konkurrens” vid KTH. Undersökningen har gjorts i tillväxtregioner och 14 olika planeringsprocesser har studerats. Undersökningen visar att tidsåtgången varierar kraftigt mellan olika typer av planer. De mest långdragna processerna varade i 5-10 år och de rörde främst förnyelse av äldre villaområden. Annars låg tidsåtgången mellan 1,5 till 3,5 år. Kalbro och Lind har dock valt att enbart undersöka tiden från dess att kommunen tar ett beslut om att en plan ska upprättas och fram tills dess att planen vunnit laga kraft. Initieringsskedet och överklagandeskedet är därmed inte medräknat.⁷¹

Även Boverket har undersökt tiden för den formella planprocessen, det vill säga efter det att kommunen beslutat om att en detaljplan ska upprättas. Boverket har valt att även undersöka kommuner som ligger utanför tillväxtområdena. Studien visade på en tidsåtgång på 9-12 månader.⁷²

10.3 Varför tar det så lång tid?

Att planprocessen tar lång tid har många olika förklaringar. Nedan presenteras upp några av de vanligaste orsakerna:

- **Oenighet:** I första hand beror längden på planprocessen på hur väl de inblandade parterna kommer överens⁷³. Kommun och exploatör kan vara oense rörande planens utformning. Ett vanligt exempel är att byggherren ofta är intresserad av att bygga högre hus än kommunen för att på så sätt tjäna mer pengar medan kommunen istället tar mer hänsyn till den befintliga stadsbilden. Ett annat vanligt exempel är oenigheten rörande vart bostadsparkeringar ska lokaliseras. Exploatörerna vill gärna att parkeringarna ska lokaliseras intill husen medan kommunen föredrar samlade parkeringar. I vissa situationerna kan det vara svårt att komma överens om en kompromiss och därmed går lång tid åt till att diskutera fram och tillbaka.
- **Markägare:** Längden på planprocessen kan ibland även bero på vem som äger marken då planen initieras. Om kommunen äger marken för att senare sälja marken till exploatören kan förseningar uppstå på grund av diskussioner rörande markförvärvet, till exempel gällande priset.
- **Bebyggelseyp:** Olika typer av bebyggelse kan ta olika lång tid att planlägga. Vid till exempel uppförande av fabriker krävs oftast fler utredningar och undersökningar än vad som krävs vid villabebyggelse. En

⁷¹ Kalbro och Lind, 2001, *Plan- och byggprocessen. Tidsåtgång och kostnader*. Rapporten ingår i Riksdagens revisorers förslag till Riksdagen (2001:02:rr8).

⁷² Refererad i: Kalbro, *Markexploatering*, 228.

⁷³ Graner, *Vad tar tid i detaljplanprocessen i Stockholm*, 96.

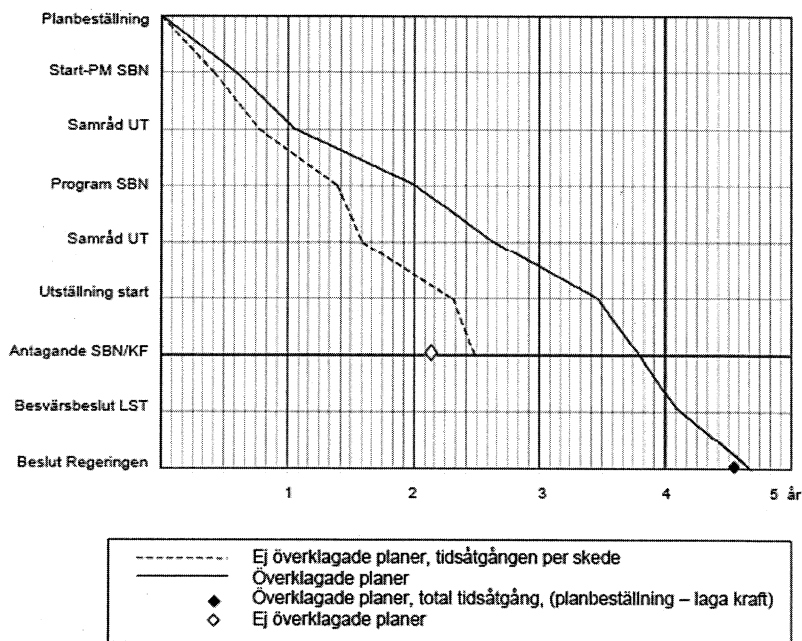
- undersökning gjord i ett examensarbete på KTH visar dessutom på att det tar längre tid att planlägga villabebyggelse än radhus⁷⁴
- **Lokalisering:** Beroende på var exploateringsområdet är beläget kan tiden för processen variera. Komplexa processer i innerstaden där redan mycket bebyggelse finns tar oftast längre tid än bebyggelse i ett hittills oexploaterat område. Ju fler man måste ta hänsyn till, desto längre tid tar det.
 - **Programskedet:** Programskedet kan i vissa fall upplevas som ett onödigt skede. Programskedet kan i mindre "känsliga" områden uppfattas som en slags dubbelprovning som gör att onödig tid går åt. Graner har i sitt examensarbete intervjuat ett flertal planarkitekter. Dessa anser att kravet på programskedet är för högt ställt och att det egentligen inte fyller någon funktion.⁷⁵
 - **Hårt motstånd från privatpersoner och intresseföreningar:** Hårt motstånd fördröjer med all säkerhet processen. Desto fler som klagat under samrådet desto fler klagomål har kommunen att ta hänsyn till och måste diskutera i sin samrådsredogörelse. Risken finns dessutom att om det finns hårt motstånd från privatpersoner och intresseföreningar under processen kommer planen att överklagas senare.
 - **Ändrade förutsättningar:** Då planprocessen tar lång tid i dagsläget innebär detta en risk för att förutsättningarna ska ändras under tiden. Efterfrågan på till exempel bostäder kan minska under processens gång. Även ett regimskifte kan innebära fördröjningar i planprocessen då det är nya kommuntjänstemän som ska ta beslut om planen.
 - **Undersökningar och utredningar:** Vid upprättandet av vissa detaljplaner krävs ett stort antal undersökningar och utredningar såsom bullerundersökningar, miljöbedömningar och riskanalyser. Ju fler utredningar som ska göras, desto längre tid tar processen.
 - **Inpassning till kommunfullmäktiges möten:** Eftersom kommunfullmäktige måste godkänna planen är det för en snabb process nödvändigt att passa in deras beslut till då de har möte. Dessutom är det beroende av kommunfullmäktiges tillfälliga arbetsbelastning. Har kommunfullmäktige mycket att diskutera är det möjligt att planen får vänta tills nästkommande möte. I Lund till exempel sammanträder kommunfullmäktige tolv gånger om året⁷⁶.
 - **Kommunens prioriteringar:** Längden på exploateringsprocessen kan även påverkas av kommunens prioriteringar. Är ett exploateringsområde av stort intresse för kommunen väljer kommunen att lägga ner stora resurser på just den exploateringen och processen går därmed snabbare. Är det ett av kommunen ett mindre intressant exploateringsområde väljer kommunen sannolikt att istället lägga ner resurser på mer prioriterade projekt och processen kan därmed komma att fördröjas.

⁷⁴ Hessel, *Var plan har sin tid*, 25.

⁷⁵ Graner, *Vad tar tid i detaljplaneprocessen i Stockholm*, 80.

⁷⁶ Lunds kommun [www dokument] http://www.lund.se/templates/Page___27017.aspx

- **Överklaganden:** Om planen blir överklagad eller ej innebär en stor skillnad vad gäller tidsåtgången för en exploateringsprocess. Graner har i sitt examensarbete tittat på tidsskillnader i planprocessen mellan planer som överklagats och inte överklagats. En viktig iakttagelse är att planer som överklagats har tagit längre tid än planer som inte överklagats tidigare i processen. Medelvärden på tiden genom processen visas i diagrammet nedan:



Figur 13: Tidsåtgången i planprocessen med respektive utan överklaganden.⁷⁷

10.4 Konsekvenser av en lång planprocess

En lång planprocess kan leda till ett flertal olika konsekvenser. Det är inte enbart de direkt inblandade parterna såsom exploitör och kommun som drabbas utan även allmänheten. Då planprocessen tar lång tid ökar ovissheten hos allmänheten vilket leder till att de inte i lika hög grad använder sig av sina möjligheter att påverka planen.

En annan konsekvens av en lång planprocess är att förutsättningarna som planen föreskriver kan förändras med tiden. När ett planarbete startas kan det

⁷⁷ Graner, *Vad tar tid i detaljplanprocessen i Stockholm*, 93.

till exempel vara ett stort behov av kontor medan denna efterfrågan efter fem år då planen är färdig helt har avsvannat. Det är svårt att förutsätta vad som kommer att efterfrågas i det skede då planen vunnit laga kraft.

Långa planprocesser leder även till en ökad osäkerhet hos mindre exploatörer. Mindre exploatörer har inte speciellt stor möjlighet att ligga ute med stora summor pengar i flera år utan att veta om planen kommer att bli av eller ej. Dessutom saknar ofta en mindre exploatör parallella projekt där produktionsresurserna kan läggas i väntan på nästa steg i planprocessen. Den långa processen är därmed konkurrenshämmande då mindre exploatörer inte har samma möjligheter som de större företagen. Osäkerheten leder dessutom till att en stor andel projekt aldrig blir genomförda. Ett färre antal färdigställda byggprojekt leder i sin tur till att priserna på de färdiga byggprojekten blir högre⁷⁸.

Osäkerheten att få genomföra projekten leder även till att exploatörernas avkastningskrav ökar, projekten som kommer att genomföras måste nämligen vara så pass lönsamma att de täcker de förluster som ett inställt planprojekt medför.⁷⁹ Avkastningskravet på de resurser exploatören har satsat ökar i takt med tiden. En lång planprocess medför att vinsten för planen måste bli allt större så att det företag som investerat i marken kan få tillbaka sina pengar efter att marken är färdigexploaterad. Om investerarna inte kan få tillbaka det de satsat genom markvärdesstegring måste de istället erhållas genom att byggkostnaderna sänks eller att inkomsterna för försäljningen ökar.⁸⁰

⁷⁸ Kalbro och Lind, 2001 rapport 2001/02RR8, KTH.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Torbjörn Jennerhed och Magnus Uhrberg, *Planprocessen för mindre markexploatörer* (Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Enheten för fastighetsvetenskap, 2002), 62. [www dokument] <http://www.infra.kth.se/FV/exjobb/02-111-JennerhedUhrberg.pdf>

11 En jämförelse med exploateringsprocessen i England

Den engelska exploateringsprocessen är på många sätt och vis snarlik den svenska processen samtidigt som den kan vara helt främmande att förstå sig på. Den största likheten är komplexiteten i hela processen. Precis som i Sverige är hela exploateringsprocessen en uppbyggnad av olika rättsområden som är beroende av varandra för att tillsammans kunna skapa en fungerande process. Den svenska exploateringsprocessen har beskrivits utförligt, men ändå kortfattat under kapitel 4 och den engelska exploateringsprocessen är precis lika komplex. Det engelska systemet är trots dess likheter med andra länders system ändå väldigt unikt. I England precis som i Sverige finns det lagar och förordningar som styr processen. Sedan 1990 gäller *Town and Country Planning Act* i England som innehåller bestämmelser om de flesta olika områden i en exploateringsprocess, ungefär som den svenska plan- och bygglagen reglerar den svenska exploateringsprocessen.

På samma sätt som i Sverige innebär en exploatering i England en process som involverar ändring av intensiteten eller en ändring av markanvändningen i syfte att producera byggnader.⁸¹

I "*The Town and Country Planning Act 1990*" definieras *Land development* på det här sättet:

"the carrying out of building, engineering, mining or other operations in, on, over or under land,
or
the making of any material change of use in any buildings or other land."

11.1 Översikt över aktörerna i den engelska processen

I exploateringsprocessen är det liksom i Sverige väldigt många inblandade aktörer som var och en innehar en viktig roll. Nedan beskrivs de största aktörerna i den engelska processen.

Exploatörer

Exploatörens främsta syfte i en exploateringsprocess är tjäna pengar. En del exploatörer exploaterar i syfte att senare sälja marken medan andra väljer att behålla sina exploaterade områden som en investering.

⁸¹ Cadman and Topping, *Property Development*, 1.

Markägare

Markägarna kan antingen fungera som aktiva eller passiva aktörer i processen. Markägaren kan själv ta initiativ till en exploateringsprocess genom att bestämma sig för att sälja eller själva förändra markanvändningen på marken. Är det inte markägaren som tagit initiativ till exploateringen är denne ändå av stor vikt. En exploatering kan inte bli av så länge inte markägaren är villig att sälja och går med på att samarbeta i exploateringen.

Secretary of State

Secretary of State är den myndighet i England som har översynen över hela planeringssystemet. Deras uppgift är bland annat att sätta upp riktlinjer för lokala planeringsmyndigheter, fungera som beslutande myndighet vid större exploateringar samt se över de överklaganden som inkommer till följd av de lokala myndigheternas nekanden av planeringstillstånd.

County Council

England är indelat i ett flertal *counties*, där varje *county* har ett *County Council*, som är den beslutsfattande myndigheten inom det geografiska området. Varje *County Council* ansvarar för bland annat utbildning, social service, miljön, infrastruktur, exploateringar med mera inom området.

Vad gäller exploateringar så är *County Council's* uppgift att övervaka planeringen i ett helt *county*. Myndigheten tar fram så kallade *County Structure plans* som visar den strategiska planeringen i ett helt *county*. *County Council* har även som uppgift att konsultera de lokala myndigheterna i det dagliga arbetet.

Local planning authorities / District council

I varje *county* finns det mindre *districts*, som uppskattningsvis kan jämföras med våra svenska kommuner. I varje *district* finns det en lokal planeringsmyndighet som sköter den dagliga planeringen. Här arbetar planerare vars främsta syfte är att pröva exploateringsplaner samt besluta om huruvida planeringstillstånd ska ges eller ej. Myndigheten har även som uppgift att upprätta "local plans" som täcker just deras område.

Nödvärdigt att påpeka är att den lokala myndigheten har flera roller i en exploateringsprocess. De kan vara involverade för egen vinnings skull, för kommunens nytta eller för att sköta infrastrukturfrågor.

En del aktiva lokala myndigheter i England kan fungera som katalysatorer för en exploateringsprocess genom att erbjuda exploatörer mark och resurser. Ofta väljer då kommunen att behålla äganderätten (*freehold*) på marken och tjänar sedan pengar på långvariga arrenden (*leaseholds*)⁸².

⁸² Ibid., 13.

Professional teams

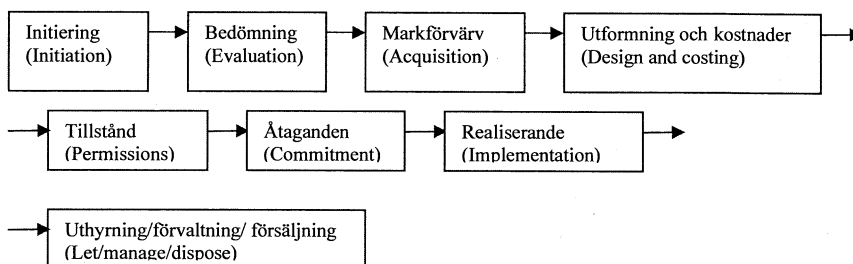
Många exploitörer innehar inte fullständiga resurser för att genomföra en hel exploateringsprocess. Ofta används därför konsulter. Dessa samarbetar sedan med de lokala myndigheterna i planarbetet för att gemensamt nå den mest lönsamma exploateringen.

Department of the Environment inspector

Medborgarnas inflytande bevakas av *Department of Environment*. Deras uppgift är att lyssna på allmänhetens, däribland exploitörernas, synpunkter rörande planen och därefter sammanställa dessa och lämna sina rekommendationer till planeringsmyndigheten. Planeringsmyndigheten ska vidare ta ställning till rekommendationerna men de är ej bundna till dessa. Detta är något som exploitörerna kan uppfatta frustrerande då deras klagomål/önskemål inte alltid kommer fram⁸³.

11.2 Exploateringsprocessens uppbyggnad

Nedan visas en schematisk bild över hur exploateringsprocessen vanligtvis går till i England.



Figur 14: Exploateringsprocessen i England.

Initiering

En exploatering kan liksom i Sverige initieras av flera olika anledningar. Antingen är den aktuella marken mer lämplig att användas för ett annat mer intensivt ändamål eller så kan ett speciellt behov medföra att en viss markbit är aktuell för exploatering.

Initiativet kan komma från alla de olika aktörerna i exploateringsprocessen såsom byggherrar, markägare samt regionala eller lokala myndigheter.

⁸³ Ibid., 175.

Bedömning

Bedömningssteget är det allra viktigaste steget i en exploateringsprocess⁸⁴. Här genomförs en ordentlig marknadsundersökning och en finansieringsbedömning. Målet är att undersöka om kostnaderna är realistiska med hänsyn till syftet med exploateringen. För privata exploatörer kommer bedömningen in huruvida vinsten av exploateringen är tillräckligt stor i förhållande till den risk de tar att projektet ej kommer att bli av.

Det är nödvändigt att dessa bedömningar görs medan exploatören fortfarande är flexibel och inga parter ännu är bundna. På så sätt kan orealistiska projekt stoppas i tid.

Markförvärv

Innan marken kan förvärvas och exploateringen tar fart är det vissa förberedelser som behöver göras. Bland annat krävs en del undersökningar:

1) Legala undersökningar: Nuvarande ägare, existerande planer, nödvändiga tillstånd och föreliggande *rights-of-way* (liknar det svenska vägservitutet) är några av de faktorer som ska undersökas noggrant innan ett förvärv kan ske. Genom att undersöka sådant på ett tidigt stadium kan aktuella inblandade parter tidigt informeras och blandas in i processen. Vid exploateringar där många parter hävdar sina juridiska rättigheter inom ett visst område kan det medföra att processen här drar ut på tiden. Det tar lång tid att utreda vilka som är behöriga till ersättning på grund av intrånget samt huruvida planen är genomförbar eller ej.

2) Markundersökningar: De fysiska möjligheterna att genomföra exploateringen måste undersökas såsom framkomlighet, kapacitet, dränering, möjligheter att leda el, vatten, gas och telefon till området och så vidare.

3) Finansiering: För att finansiera exploateringsprocessen och byggandet av området tar oftast exploatören ett så kallat *short-term finance*. I England är det dessutom vanligt att exploatören väljer att behålla exploateringsområdet efter att exploateringen är avslutad. För att täcka de kostnader det innebär att behålla exploateringsområdet som en investering tar exploatören ofta ett så kallat *Long-term finance*.

Utformning och kostnader

Den fysiska utformningen och planeringen löper parallellt med de övriga stegen i processen. Under arbetets gång tas olika idéer och förslag fram av exploatören i samarbete med så kallade *Agents* och *Professional teams*. De olika idéerna ligger sedan till grund för de utformningsdirektiv som överlämnas till de arkitekter som slutligen ska rita området.

⁸⁴ Ibid., 3.

I början av processen, då genomförandet ännu inte är säkrat, försöker man hålla nere kostnaderna för utformningen⁸⁵. Dock måste underlaget vara tillräckligt för att schematiska finansieringsberäkningar ska kunna genomföras. Först då en ansökan om detaljplanering ska göras krävs fullständiga ritningar över området.

Tillstånd

I England finns ett huvuddokument som används vid ändring av markanvändningen – *Town & Country Planning Order 1987* där olika typer av markanvändningar delas upp i klasser. Om man byter markanvändning inom samma klass räknas det ej som en exploatering om man däremot byter klass är det fråga om en exploatering och därmed krävs tillstånd.⁸⁶

Ett planeringstillstånd (*planning permission*) söks hos den lokala planmyndigheten. Om en byggnadsprocess är involverad i exploateringen kan exploatören ansöka om en så kallad *outline approval/planning consent* innan en fullständig planeringsansökan görs. I denna prövas användningen av området och områdets storlek. Vid den här enklare ansökan krävs enbart schematiska skisser och idéer över utformningen. Den detaljerade utformningen är först nödvändig i samband med ansökan om planeringstillståndet. Genom möjligheten för en exploatör att först ansöka om en *outline approval/planning consent* minskas dennes risker att lägga ner mycket pengar och resurser på ett projekt som inte kommer att godkännas. Den enklare ansökan ger dock ingen rättighet att bygga i enlighet med denna. Byggrätt ges först i samband med att det fullständiga *planning permission* ges.

Om planeringstillstånd nekas hos den lokala planeringsmyndigheten kan exploatören överklaga hos *Secretary of State*.

Det kan även krävas tillstånd för att till exempel riva värdefulla byggnader, ändring eller borttagande av ett *right-of-way* och bygglov (*Building regulation approval*).

Åtaganden

När allt grundläggande planeringsarbete är gjort måste ännu en bedömning göras innan exploatören slutligen kan binda sig till att genomföra exploateringen. I många fall har processen fram hit tagit lång tid och därmed kan flera förutsättningar ha ändrats under processens gång.

Fram tills exploatören har bundit sig har kostnaderna genom hela processen försökt att hållas så låga som möjligt på grund av risken att projektet ej ska bli

⁸⁵ Ibid., 5.

⁸⁶ Ibid., 178.

av. Ofta har villkorliga köpekontrakt och dylikt ingåtts innan dess att alla utredningar är klara och tillåtelse att börja bygga gets.

Realiserande

I det här steget är planen klar att sättas i verket och möjligheten till flexibilitet och mindre förändringar är därmed borta. Exploateringen ska nu börja ske i enlighet med de planer och tillstånd som gets samt i rätt tid och i enlighet med den uppsatta budgeten.

Uthyrning/förvaltning/försäljning

Det slutliga steget i exploateringen innebär att exploateringsområdet ska börja användas i enlighet med sitt syfte. I vissa fall kommer marken att säljas medan i andra fall behåller exploatören marken som en investering. Då exploatören behåller marken kan det bli aktuellt att hyra ut delar eller hela området.

11.3 Planer

I den engelska exploateringsprocessen använder man sig av planer som ett styrinstrument precis som man gör i Sverige. Det övergripande namnet för dessa planer är *Development plans* och dessa är uppdelade i två olika planer, *Structure plans* och *Local plans*. En *Development plan* innebär en vägledning för exploateringar och planens huvudsyfte är att koordinera och reglera aktiviteter för exploatörer, både i den offentliga och i den privata sektorn⁸⁷. Planerna ger dock inte rätt för markägare att bygga i enlighet med planen.

11.3.1 Structure plans

Structure plans framställs av *County Council* och godkänns av *Secretary of State*. Varje *county* ska ha en *Structure plan* och därmed är hela England täckt av dessa planer. Det tog dock många år att täcka hela England, den första planen gjordes 1968 och den sista blev färdigställd och vann laga kraft så sent som 1986⁸⁸. Normalt gäller planerna för en 15 års period men de kan ändras när som helst. Målet med planerna är att

1. Vara vägledande och visa grundragen för framtida användning för de mer detaljerade lokala planerna.
2. Definiera strategier och generella ändamål för markanvändningen, inkluderat miljöförbättringar, fysisk miljö, trafikplanering, kommunika-

⁸⁷ Patsy Healey, *Local plans in British land use planning*, Upplaga 2 (Oxford, England:Pergamon Press, 1986), 57.

⁸⁸ Malcolm Grant, *Planning law and the British land use planning system*, (Anglo-Italian Planning Colloquium, University of Reggio Calabria, 23-25 Mars 1990), 7.

tioner med mera samtidigt som planeringen anpassas för en regional och nationell nivå⁸⁹.

Utöver dessa två mål är även tanken att en *Structure plan* ska visa för allmänheten och *Secretary of State* de generella markanvändningsförslagen.

Att skapa en *Structure plan* är oftast en långdragen och kostsam historia för engelska *counties*. Normalt tar hela processen 4-5 år innan planen tillslut blir godkänd av *Secretary of State* och därmed blir gällande. Den mesta av tiden som går åt för planarbetet består i att miljöpåverkan utreds grundligt.

Planerna varierar mycket i form, innehåll och deras detaljeringsnivå eller beskrivningar. Vissa *Structure plans* innehåller obligatoriska uppgifter som ej går att frångå. Normalt sett innehåller *Structure plans* tankar och idéer för flera olika användningsområden. För bostäder till exempel regleras antal och lokalisering. För industrier, affärer, kontor med mera regleras till exempel hur mycket mark som bör hållas ledig för dessa verksamheter. Även för miljöskydd och bevaring av skyddsvärda områden regleras till exempel lokalisering och omfattning av berört område. Listan över innehåll i en *Structure plan* kan göras oändligt lång och det är oftast skrivna policys som är de mest detaljerade medan kartorna bara är övergripande⁹⁰.

11.3.2 Local plans

Förutom *Structure plans* kan man även använda sig av så kallade *Local plans* i det engelska exploateringssystemet.

De lokala planerna skiljer sig från de strukturella på så sätt att de inte är obligatoriska för *counties* att upprätta. Dessa planer upprättas när det behövs och i områden där trycket på exploateringar är högt. De kan även upprättas i områden med högt bevarandevärde, till exempel där man definierar ett naturområde som ska bevaras. För 20 år sedan var ungefär en fjärdedel av England täckt av dessa *Local plans* och nu är den siffran ännu högre⁹¹.

Syftet med *Local plans* är främst att täcka de områden som *Structure plans* inte fyller ut. *Local plans* ger alltså mer detaljerade beskrivningar på hur och var exploateringar ska förekomma. Kortfattat kan syftet beskrivas i följande punkter.

- Att uppfylla syftet med befintliga *Structure plans* samt fylla i de förslag och policys dessa medför.

⁸⁹ Departement of the environment, *Planning controll in western Europe*, (London:HMSO, 1989) 57.

⁹⁰ *Ibid.*, 58.

⁹¹ *Ibid.*, 59.

- Att ge planeringsmyndigheterna de behövliga verktygen för att kunna planera på lokal nivå, vare sig det rör sig om ny exploatering, förbättring av befintlig exploatering eller andra syften
- Att uppmuntra myndigheter att ta på sig omfattande miljöplaneringar på lokal nivå.
- Att hjälpa allmänheten att förstå och ta del i de detaljerade planerna för "deras" stad.
- Att ge grunderna för reglering av exploateringar, för detaljerade markanvändningskrav och platser för allmänna byggnader.
- Att hjälpa till att besvara frågor och ge rådgivning om bland annat kvalitet på exploateringar.⁹²

Det är alltså inte bara själva exploateringen eller bebyggandet av mark som regleras i planerna. Även riktlinjer för speciella områden som till exempel urban rekreation, naturskydd eller naturtillgångar med mera styrs av planer i England. Myndigheterna i England har möjlighet att göra en speciell *Subject Local plan* som behandlar ett ämne eller en fråga snarare än ger en beskrivning av hur ett område får bebyggas⁹³. Ett sådant ämne kan till exempel vara naturtillgångar eller naturskydd. Dessa specialiserade planer upprättas oftast av *County Council*, vilket ungefär motsvarar vår länsstyrelse.

Utöver *Subject plans* finns det även två andra typer av *Local plans*. De vanligaste sorterna som upprättas är *General-, Local eller District plans* som vanligtvis upprättas i städer eller där exploateringstrycket är högt. Det finns även *Action plans* som mer behandlar små områden med väldigt omfattande bebyggelse. Både den vanliga *Local plan* och *Action plan* upprättas vanligtvis av *District- eller Borough Council*, vilket ungefär motsvarar vår kommunfullmäktige med dess kommunala nämnder.

11.4 Planning application

En *Planning application* krävs för att en exploatering ska få ske. Det räcker alltså inte med att exploateringen sker i enlighet med lokala föreliggande planer. Ansökan om tillstånd till en exploatering ska göras hos *District Council*. Alla har rätt att söka på vilken fastighet de vill, oavsett om de är fastighetsägare till denna eller inte. Det är inte heller nödvändigt att den som söker har något juridiskt eller finansiellt intresse av marken⁹⁴. Om sökanden ej är ägare till marken måste dock fastighetsägaren informeras.

Ansökan ska göras i särskilda formulär och kostnaden för den varierar beroende på exploateringens typ och storlek. Den inkomna ansökan inspekteras sedan av planmyndigheten som ofta konsulterar andra berörda

⁹² Patsy Healey, *Local plans in British land use planning*, 68.

⁹³ Malcolm Grant, *Planning law and the British land use planning system*, 7.

⁹⁴ Cadman and Topping, *Property Development*, 179.

myndigheter som till exempel *Highway authority* rörande infrastruktur och arkitekter rörande byggnaders utformning. Ofta kan dock exploatören redan ha diskuterat vissa utformningar med dessa myndigheter som till exempel vägar och trottoarers utformningar. Planmyndigheten måste dessutom rådfråga andra berörda sammanslutningar såsom lokala boendeorganisationer och miljöorganisationer.

Att föredra är att exploatören innan en ansökan görs har undersökt de motstånd som exploateringen kommer att medföra hos till exempel grannar, miljöintresseföreningar med mera. Motståndet skulle kunna medföra att ansökningsprocessen drar ut på tiden är därmed är det tidssparande om exploatören bemött detta motstånd på förhand. Motståndet kan bli kostsamt för en exploatör både på grund av den längre processen och på grund av att planen kanske behöver ändras och förbättras. I England refererar man till klagande grannar såsom "NIMBYS"- "*not in my backyard's*"⁹⁵.

Efter att betalningen skett har sedan planmyndigheten åtta veckor på sig att bestämma om ansökan ska godkännas eller ej. Under dessa åtta veckor kan planmyndigheten ofta behöva diskutera exploateringsförslaget med den sökande för att gemensamt lösa problem som kan uppstå. Genom att samarbeta kan de hitta lösningar och undersöka alternativa utformningar.

Om exploateringen är mindre överlämnar oftast *Planning Committee* (som har ansvaret för exploateringar inom distrikten) över beslutsprocessen till en *Planning Officer*, som är en tjänsteman på den lokala distriktsmyndigheten. När det rör sig om större exploateringar ligger istället ansvaret hos *Planning Committee* att besluta inom åtta veckor.

Om ansökan är av regional eller nationell betydelse kan denna kallas in av *Secretary of State* för att kontrolleras av "The Department of Development".

I vissa fall krävs att en miljökonsekvensbeskrivning, *Environmental Impact Assessment*, bifogas i ansökan. I denna ska bland annat inverkan på landskapet, ekologi, geologi, arkeologi, luft- och vattenföroreningar, påverkan på djurlivet med mera undersökas. Vissa, i lagen speciellt utpekade, markanvändningar kräver alltid en miljökonsekvensbeskrivning som till exempel motorvägar och oljeraffinaderier. Om en miljökonsekvensbeskrivning är nödvändig har planmyndigheten 16 veckor istället för åtta veckor att besluta om ansökan.

Då planmyndigheten ska besluta huruvida ansökan ska godkännas eller inte måste de ta hänsyn till allmänna intressen. Exploateringens för- och nackdelar ska vägas mot varandra och olika alternativ och förändringar i förslaget ska diskuteras.

⁹⁵ Ibid., 23.

Om den sökanden ej fått beslutet tillhanda efter åtta veckor eller om ansökan blivit nekad har den sökande rätt att överklaga beslutet till *Secretary of State*. Överklagan ska ske inom sex månader efter att avslag har erhållits.

Exploateringstillståndet förfaller om inte exploateringen har påbörjats inom fem år efter det att tillstånd har getts.

11.5 Svagheter i den engelska exploateringsprocessen

Den engelska exploateringsprocessen utgör ingen mall för hur en exploateringsprocess bör vara för att fungera som bäst. Även om systemet verkar vara ett bra fungerande system finns det många nackdelar och problem med systemet.

En av de mest ifrågasatta delarna i den engelska exploateringsprocessen är att det i slutändan är upp till politikerna att avgöra om en plan eller en *application*, ska gå igenom. Det händer ibland att politiker går in och beslutar en sak i ett ärende där han går mot hela sin expertisgrupp. Eftersom det ligger mycket pengar bakom en *application* och de undersökningar som krävs skapas också en större osäkerhet inom byggindustrin, där man kan ha lagt ner tid och pengar som man inte får något tillbaka på.

Ett annat problem i det engelska systemet är att allmänheten vanligtvis enbart har en liten möjlighet att påverka besluten. Grant skriver att domstolarna i England ofta väljer att inte ta upp fall som handlar om hur utgången i en exploateringsprocess blivit⁹⁶. Domstolarna har överlag visat en ovilja att ändra myndighetsbeslut på några andra grunder än då fel begåtts under processen. Utgångarna av exploateringsprocesser eller plangodkännande är demokratiskt valda politikernas beslut och inte upp till domstolarna att avgöra.

Som nämnts ovan finns det en tidsgräns för Planning applications, där myndigheten har åtta veckor på sig, från det att betalning kommit in, tills de ska ha fattat ett beslut i frågan. En sådan här tidsgräns är en bra garanti för ett snabbt besked, men samtidigt innebär det ibland stora problem för beslutsfattarna. När det handlar om enklare exploateringsprojekt fungerar oftast en åtta veckors gräns men när det gäller större exploateringar så drar processen ofta iväg på tiden. Statistik från år 1986 visar att i endast 38 procent av de större exploateringarna blir beslutet taget inom åtta veckor⁹⁷. Den totala siffran för alla exploateringar är 64 procent vilket tyder på att de mindre exploateringarna går betydligt snabbare⁹⁸. En anledning till att det tar längre tid än åtta veckor är att det vid större beslut behövs godkännande från *County*

⁹⁶ Malcolm Grant, *Planning law and the British land use planning system*, 5.

⁹⁷ Departementet of the environment, *Planning controll in western Europe*, Crown, 48.

⁹⁸ Ibid.

Council. Tiden för besluten varierade även mycket beroende på i vilket distrikt det handlade om. I något distrikt var siffran så hög som runt 90 procent inom åtta veckor medan den var lägre än 35 procent i andra.

Även om det finns en tidsgräns för behandling av en exploateringsansökan är ovissheten stor hos exploitören om denna tid ska kunna hållas eller ej. I många av de fall då processen drar ut på tiden ansöker *District Council* om att förlänga tiden hos exploitören. Detta innebär att det sällan är så att exploitören är ovetande om att processen inte hinner bli klar i tid. Det finns i dagsläget ett flertal förslag på hur exploitörer ska kunna undvika denna osäkerhet som uppstår kring när ansökan kommer att vara färdigbehandlad. Ett av förslagen innebär att exploitören betalar en speciell planeringsavgift som försäkrar exploitören om att projektet får hög prioritet hos myndigheterna⁹⁹.

11.6 Vad skulle Sverige kunna lära sig av det engelska systemet

Eftersom lagar, beslutsprocesser och hela exploateringssystemet är olika i England och Sverige finns det inte möjlighet att direkt ha nytta av de ”bra” saker som finns i det engelska exploateringssystemet. För att man skulle kunna använda de ”bra” delarna är det nödvändigt att våra svenska lagar skulle behöva ändras och kanske även hela strukturen bakom vår plan- och bygglag med våra planer, bygglov med mera.

PBL-kommitténs nämner i sin översyn av plan- och bygglagen (SOU 2005:77) att Storbritannien (Skottland och England har dock olika system) ett system där exploitörer tidigt får besked om förutsättningar¹⁰⁰. Detta är något som eftersträvas även i Sverige och som kan bespara exploitörerna mycket tid och pengar men som inte kan snabba på processtiden. Det är troligt att hela processen skulle gå snabbare i till exempel en situation där en exploitör tidigt får veta att en exploatering inte är möjligt. Detta beroende på att exploitören i det läget troligen skulle backa och därmed blir hela processtiden kortare, men inte själva arbetstiden under processens gång för att nå fram till beslutet.

Möjligheten att inom åtta veckor få ett beslut om ansökan godkänns eller ej är en viktig del av den engelska exploateringsprocessen. Även om det inte finns någon svensk jämförelse till *Planning application* så är ändå tidskravet något som kan vara bra att ha även i ett svenskt system, och det trots att det sällan fattas ett beslut inom de åtta veckorna i England. Tidskravet ger en slags säkerhet vid de situationer då mindre ansökningar görs, trots att åtta veckor inte alltid räcker när det rör sig om större exploateringar till exempel där

⁹⁹ Cadman and Topping, *Property Development*, 197.

¹⁰⁰ PBL-kommittéen, *Får jag lov? om planering och byggande*, 476.

County Council behöver yttra sig. På så sätt kommer man bort från det prioriteringssystemet som ibland kan uppstå i Sverige där större projekt får större prioritet och andra mindre tar längre tid eftersom resurserna ligger på de stora projekten.

De engelska planerna påminner till stora delar om de svenska, men de har ändå olika funktioner. Den engelska *Structure plan* ligger mer till grund för hur marken ska användas och i vilken omfattning medan den svenska översiktsplanen endast ger riktlinjer för hur framtida bebyggelse bör ske. Att ha en mer reglerande övergripande plan innebär att det blir mindre börda för att skapa varje enskild detaljerad plan och detta kan göra att varje enskild exploateringsprocess går snabbare att genomföra. Ett annorlunda plansystem är något som kommer att diskuteras mer i kapitel 13.

12 Finns det ett behov av att förändra dagens system?

Till grund för diskussionen om det finns ett behov av en förändring av det svenska exploateringsystemet har intervjuer använts.

12.1.1 JM

Nedan har de synpunkter och diskussioner sammanfattats som framkom under ett möte på JM med Jonas Håkansson, avdelningschef JM Produktion, Lund¹⁰¹.

Tidsåtgång i dagens exploateringsprocess

Tiden för hela exploateringsprocessen varierar mellan 2 till 10 år. Det är dock stor skillnad vad gäller tiden i olika projekt. I dagsläget tar programtiden cirka ett halvår, samrådet ett halvår och utställningen ett halvår.

Tidsbrist och resursbrist hos kommunen kan påverka tiden för exploateringsprocessen. Jonas påpekar att kommunen borde kunna anlita konsulter i perioder med mycket att göra istället för att låta projekt dra ut på tiden. Vissa kommuner, främst mindre kommuner, väljer dock ofta att anlita konsulter för att ta fram detaljplaner. Då konsulterna tar ut timtaxa har kommunen självklart ett intresse i att det ska gå fort. De vill ju inte betala allt för mycket.

Vissa ärenden prioriteras av kommunen då de är extra intressanta för dem. För dessa projekt går processen väldigt fort. I andra oprioriterade fall kan istället projekten dra ut oerhört på tiden. JM skulle önska att alla projekt skulle kunde prioriteras i lika hög grad för att uppnå en jämn tidfördelning på projekten.

Jonas påpekar att tidsåtgången dessutom är beroende av när byggnadsnämnden har sina sammanträden och senare även när kommunstyrelsen har sina. Mötena ska passa ihop och alla ärenden ska hinnas med på de få möten som hålls. Projekten måste dessutom passa in kommunens budget.

Upprättande av exploateringsavtal kan medföra att processen drar ut på tiden. Kommunen och exploatören måste vara överens innan kommunstyrelsen kan godkänna detaljplanen.

Möjligheterna att ge exploatörerna mer makt i exploateringsprocessen

JM är intresserade av att själva driva processen för att på så sätt få den åt det hållet de vill. Redan idag är de väldigt aktiva i processen. I de projekt där kommun och exploatör gemensamt tar fram detaljplanen, har JM stora

¹⁰¹ Jonas Håkansson, JM. Lund, 2006-05-02.

påverkningsmöjligheter. I projekt där kommunen själv väljer att ta fram detaljplanen tycker JM däremot att de inte får bidra tillräckligt mycket. De får till exempel ej bidra med den marknadskunskap de besitter. Om exploatörerna skulle släppas in tidigare i processen och ha större påverkansmöjligheter tror JM att det skulle komma in bättre förslag från exploatörerna och därmed skulle slutresultatet kunna bli bättre.

Jonas Håkansson anser att exploatörerna skulle kunna ta mer ansvar under exploateringsprocessen, främst för de utredningar som behöver göras. Idag gör kommunen många av dessa utredningar själva, som till exempel arkeologikutredningar, vatten- och avloppsutredningar, trafikutredningar, trädskvalitetsutredningar, bullerutredningar och miljökonsekvensbeskrivningar. Utredningarna tar lång tid. Dessutom görs dessa ofta var och en för sig på grund av olika expertis inom de olika områdena. Detta bidrar ytterligare till att utredningstiden drar ut på tiden.

Resursmässigt skulle JM klara av det extra ansvaret som det innebär att ansvara för flera delar i processen. Exploatörerna har dessutom ett tyngre skäl än kommunen att få planen att gå snabbt – pengar. Genom att exploatörerna själva får driva processen skulle de själva kunna avgöra vad som bör prioriteras och därmed skulle processen kunna gå snabbare. Frågan är om trovärdigheten är tillräcklig vid till exempel samråd. Jonas anser att kommunen bör vara inblandad i slutsatser, redogörelser och yttranden annars kan problem uppstå då exploatören har ett så pass stort intresse av att få bygga som de vill.

12.1.2 NCC

Nedan har de synpunkter och diskussioner sammanfattats som framkom under ett möte på NCC Construction med regionchef Ulrika Lindmark¹⁰².

Tidsåtgång i dagens exploateringsprocess

NCC är ett börsnoterat företag och därmed är det viktigt för dem att skapa avkastning på sitt kapital. När de har köpt ett stycke mark är det viktigt att de börjar bygga inom en snar framtid. Kravet på avkastning innebär därmed att det är viktigt för NCC med snabb exploateringsprocess.

Det som i dagsläget av NCC upplevs som ett problem vad gäller tidsåtgången är att stadsbyggnadskontoret inte alltid har planerat den tid som kommer att gå åt för en exploatering. Det är svårt för stadsbyggnadskontoret att tänka sig in i exploatörens position vad gäller satsade pengar. Planeringen borde vara enkel för stadsbyggnadskontoret att förbättra. De vet hur lång tid varje steg tar och

¹⁰² Ulrika Lindmark, NCC Construction. Malmö, 2006-05-22.

de vet datum för väsentliga möten. Tidsåtgången kan fungera för ett projekt, oavsett om den är lång eller kort, bara en tydlig och bra tidsplan kan följas.

Tidsåtgången för samråd och utställning är godtagbar tycker Ulrika. Det är en demokratisk process som kräver sin tid.

Den längsta onödiga tiden under processen är på stadsbyggnadskontoret när ingenting händer, till exempel i väntan på ett speciellt möte eller ett remissvar. Det kan vara tidsödande att passa in kommunfullmäktiges möten. Dessutom ska just NCC:s projekt hinnas med att behandlas under just det mötet. Detta är dock ett sådant problem som enkelt kan lösas genom bra planering. I Malmö kommun fungerar det dock bra. Kommunen är tydlig på sina prioriteringar och låter exploitören jobba själv med projekt som är mindre "viktiga" för kommunen.

En sak som är viktigt för att exploateringsprocessen ska gå snabbt är att båda parter redan från början klargör sina mål med exploateringen. Genom att målen arbetas samman underlättas samarbetet mellan parterna och de får mer förståelse för vad den andra parten tycker är viktigt. Då tydlighet skapas redan från början undviks många konflikter och därmed sparas mycket tid.

Det är inte enbart hos kommunerna exploateringsprocessen kan dra ut på tiden. Även NCC:s byggstart måste passas in. Självfallet är de mer intresserade av att börja bygga under våren och inte i till exempel december då marken är hård och svårhanterlig. NCC:s interna process kan även påverka tidsåtgången. Inom NCC måste de besluta, entreprenadavtal ska skrivas och en kalkyl måste göras. Det kan lätt uppstå problem internt.

Ulrika påpekar dessutom att överklagandeprocessen idag är lång. Överklagningarna är alldeles för många och tar för lång tid. Detta är dock svårt att frånga då det handlar om demokrati. Ett förslag vore att låta kommunfullmäktige ta det sista beslutet och att överklagan därefter inte skulle få ske. De sittande i kommunfullmäktige är trots allt demokratiskt valda och därmed representerar de allmänheten. Överklagan sker idag till icke demokratiska instanser. Kommunfullmäktige kan idag besluta till exempel kring ett dagis placering, varför skulle det inte kunna vara även det vid annan samhällsplanering?

Möjligheterna att ge exploitörerna mer makt i exploateringsprocessen

Det skiljer sig åt i olika kommuner hur duktiga de är att driva olika projekt. En del kommuner har kompetens och erfarenhet att bygga stort och mycket. I Malmö har det länge varit brist på personal i förhållande till allt som ska byggas och planeras. NCC har därmed fått göra en stor del av jobbet och låter kommunen fungera som ett bollplank att diskutera idéer och lösningar med. Detta tycker NCC är bra då de fått möjlighet att ta mer ansvar även om

kommunen alltid kan göra ändringar på NCC:s förslag och påpeka vissa fel och brister som måste åtgärdas.

NCC ansvarar idag för flertalet av de undersökningar som ska göras i processen såsom riskanalyser, miljöbedömningar, bullerberäkningar, brandanalyser med mera. Undersökningarna accepteras i princip alltid sedan av kommunen som underlag i exploateringsprocessen. Exploatören står för kostnaderna både för undersökningarna och för framtagandet av detaljplanen. Det kan därmed bli väldigt dyrt om planen senare inte går igenom. Drar det ut på tiden allt för mycket kan även förutsättningarna hinna ändras och stora delar kan behöva arbetas om från början.

Båda parter, både kommun och exploatör måste vara delaktiga i exploateringsprocessen för att den ska fungera bra. Det är viktigt att någon företräder det allmänna intresset. Ulrika tycker därför att det är nödvändigt att behålla det kommunala planmonopolet. NCC har som ett börsnoterat företag en skyldighet att arbeta för aktieägarnas bästa. Det vore därför svårt att ansvara även för de allmänna intressena. En möjlighet skulle dock kunna vara att kommunen enbart är med och beslutar och låter exploatören göra arbetet fram till dess. Det viktiga är att kommunen kommer in någonstans.

Det är svårt för en privat markägare att avgöra exempelvis hur många byggnader som ryms på hans mark. Ofta har de privata markägarna uppfattningen att desto fler hus som kan byggas desto mer pengar kan de tjäna. En stor andel markägare som ska sälja jordbruksmark vill gärna göra en plan för de tror att de får mer pengar för ett planlagt område då det är dags att sälja. Ulrika påpekar att här vore det istället bättre att låta exploatören få mer ansvar i planprocessen och få mer möjlighet att påverka. Risker är att kommunen annars planlägger på ett sätt som ingen exploatör är intresserad av och marken förblir obebyggd. Exploatören kan tycka att vissa viktiga delar fattas i programmet och att planen inte är tillräckligt säljande. Om kommunen själv skapar planen är risken att detaljplanen blir mer en slags vision för staden som kan vara svår för en exploatör att tjäna pengar på. Om exploatören kommer in tidigt i processen blir slutresultatet av bättre kvalitet och satsade pengar bli allt säkrare.

12.1.3 Midroc

Nedan har de synpunkter och diskussioner sammanfattats som framkom under ett möte på Midroc Property Development AB med projektutvecklingschef Peter Syrén¹⁰³.

¹⁰³Peter Syrén, Midroc, Malmö, 2006-05-31.

Tidsåtgång i dagens exploateringsprocess

Mycket av dagens tidsåtgång är den tid som går åt till administrationen hos kommunerna. Kommunerna har ofta svårt att bestämma sig då de måste pröva flera olika alternativ. Själva samrådet och utställningen är ingenting som idag tar speciellt lång tid.

Initieringsperioden är vid många exploateringar tidsödande. Ofta måste en fördjupad översiktsplan eller ett program upprättas vilket tar alldeles för lång tid. Detta skulle kunna göras mer summariskt än vad det görs idag.

Då processen tar så lång tid som den gör idag kan det medföra att när planerna väl har vunnit laga kraft är de inte aktuella längre. Det är en stor chans att det inte är samma efterfrågan på samma typ av byggnader längre. Idag till exempel behövs det byggas nya hotell i Malmö centrum men finns samma behov om 4 år när detaljplanen är klar?

Midroc har erfarenhet av detaljplaneprocesser som både har tagit väldigt långt tid samt de som har gått väldigt snabbt. Vid ett tillfälle tog enbart processen 9-10 mån. Kommunen ville vid det tillfället att processen skulle gå snabbt och därmed prioriterades exploateringen. Oftast vill både kommunen och exploatören att processen ska gå snabbt då de arbetar mot samma mål – samhällsbyggnadsutveckling.

Ovissheter är idag ett problem. Om Midroc visste exakt hur lång tid planen skulle ta så skulle inte själva längden på tiden vara ett speciellt stort problem. De skulle ju då kunna anpassa sina resurser efter när det behövs. Det vore även bra gentemot kunder och fastighetsmarknaden i stort om tidsåtgången skulle vara mer planerad.

Peter Syrén påpekar dessutom att det är ett större problem för mindre exploatörer att ligga ute med stora resurser under lång tid. Midroc som är en stor exploatör har till skillnad mot mindre exploatörer andra parallella projekt att arbeta med under tiden.

Möjligheterna att ge exploatörerna mer makt i exploateringsprocessen

Peter Syrén påpekar att det oftast är kommunen som ritar planen men att Midroc är delaktig vid utformningen. Här anser Midroc inte att de har något större behov att få mer ansvar. Om kommunen och Midroc har samarbetat bra med att ta fram detaljplanen spelar det ingen roll vem som ritar den. Det måste dock föreligga en tydlig dialog mellan parterna.

Kommunen och exploatören måste kunna följas åt för en snabbare process. Därmed krävs en bättre planering för att underlätta samarbetet. Den administrativa delen hos kommunen skulle nog kunna gå något fortare. I dagsläget är det många möten som ska genomgå och anpassas till den övriga

tidsplanen. En idé vore att låta någon nämnd eller kommunalvald person företräda alla nämnderna. På så sätt skulle inte planen behöva skickas runt och antalet möten skulle kunna minskas. En tidsgräns borde även kunna införas för handläggningen på kommunen.

För att undvika problemet med att långa detaljplaneprocesser gör att planerna inte är helt aktuella då de väl har vunnit laga kraft skulle mer flexibla och grövre detaljplaner kunna upprättas. Till exempel så skulle en mer flexibel detaljplan enbart kunna reglera användning och exploateringsgrad och sedan kunde kommunen ges mer möjlighet att påverka i samband med bygglovsprövningen. Kommunerna borde egentligen mest vara intresserade av att styra faktorer som användning och exploateringsgrad medan detaljplaneringen skulle kunna överlämnas till exploatörerna.

För att kunna korta ner tiden för exploateringsprocessen anser Midroc att de själva borde få göra en hel del av de förberedande utredningar som kommunen idag gör. Dessutom skulle de kunna ta ett större ansvar för att ta fram material till samråd och utställning. Själva samrådet och utställningen anser Midroc dock att kommunen borde fortsätta ansvara för.

Peter Syrén diskuterar kring en idé om en ny bransch inom exploatering för att kunna korta tiden för processen. Ett konsultföretag skulle kunna fungera som en slags mellanhand mellan kommun och exploatör och ansvara för att upprätta planerna. Planerna skulle då utformas på ett rättvist sätt då konsultföretaget både har exploatören och kommunen som kund och ska försöka hitta en plan som båda parter kan bli nöjda med. Konsultföretaget skulle även lyssna till allmänhetens åsikter i stor utsträckning då de även företräder kommunen.

Även tiden för överklagande tar i dagsläget väldigt lång tid. Precis som för handläggningen hos kommunen borde en tidsgräns för varje instans fastställas. Dessutom borde det finnas högre krav för vad man får överklaga om.

12.1.4 Lunds Kommun

Nedan har de synpunkter och diskussioner sammanfattats som framkom under ett möte på Lunds Kommun med exploateringsingenjör Lars Renström¹⁰⁴.

Tidsåtgång i dagens exploateringsprocess

Lars påpekar att det inte alltid är kommunen som bidrar till att processen tar lång tid. I ett exempel var vägarna klara och kommunen hade gjort sitt medan exploatören inte var klar att börja bygga eller att starta sin försäljning. Därmed är det inte bara planprocessen som ska gå snabbt utan exploatören måste hinna

¹⁰⁴Lars Renström, Lunds Kommun, exploateringskontoret. Lund, 2006-05-11.

med också. Att trycka samman planprocessen är inte tillräckligt. Hela processen måste överblickas och allt måste gå ihop. Frågan är dock när exploatören vågar påbörja sin marknadsföring. Vågar de börja sälja innan planen vunnit laga kraft?

Planarbetet handlar även om den politiska processen. Ärenden måste i dagsläget skickas runt bland ett stort antal kommunala politiska nämnder och därmed inpassas efter deras möten. Detta kan dra ut oerhört på tiden. Mycket tid skulle kunna sparas om inte remisserna behövde gå runt till alla de nämnder de gör idag. Tiden mellan ett samråds avslutande till en utställnings avslutande tar i dagsläget cirka ett halvår. Av den tiden är två månader effektivt arbete medan de övriga fyra månaderna är politisk behandling av ärendet. Det är dessutom ofta glapp mellan möten då ingenting alls händer.

Prioriteringen hos kommunerna kan också påverka tidsåtgången. Ibland prioriteras andra ärenden och det aktuella ärenden kan få vila ett par månader. Detta kan upplevas som frustrerande för små exploatörer. Om kommunen istället hade anlitat konsulter eller om exploatörerna eller deras konsulter istället arbetat med planen skulle processen gå betydligt snabbare eftersom de då hade kunnat prioritera sin egen plan.

Kommunen har själva insett att planprocessen är väldigt lång. De har märkt att vissa steg kan göras parallellt med planarbetet. Kommunens vinning är att bygga nya bostäder snabbt. Det är i många fall en politisk fråga då det sittande styret ofta gärna vill vara det som dragit igång ett större byggprojekt.

Möjligheterna att ge exploatörerna mer makt i exploateringsprocessen

Lunds kommun har på senare tid försökt att låta exploatörerna komma in tidigare i planprocessen, till exempel vid exploateringar i Linero och Dalby. I vanliga fall, i Lunds kommun, kommer exploatören in först i utställningsfasen när planen är färdig. Exploatören får sedan utarbeta sitt förslag i enlighet med planen. Vid projekten i Linero och Dalby har exploatören haft möjlighet att vara med från början och delta i planarbetet. Ett problem som Lunds kommun dock har upplevt då de låter exploatören komma in tidigt i processen är att exploatörerna främst tänker på pengar. De sätter inte det allmänna intresset i första hand på samma sätt som kommunen gör.

Att låta exploatören komma in tidigt i processen kan enligt Lars dessutom medföra att processen tar längre tid. I dessa fall måste alla detaljer i planen diskuteras och båda parter måste komma överens. Tidigare fick exploatören anpassa sig efter planen som var upprättad av kommunen. Å andra sidan blir förmodligen båda parter mer nöjda och resultatet blir bättre då exploatören kommer in tidigare. Smartare lösningar kan till exempel uppkomma när exploatören ges mer frihet.

I små områden kan Lars tänka sig att exploatörerna skulle kunna få mer ansvar men i hela stadsdelar är det svårt att få dem att tänka i stadsplaneringstankar. Kommunen har stora intressen vad gäller stadsbilden som de ogärna vill släppa ifrån sig. Exploatörerna har dessutom förmodligen varken ork eller resurser att även satsa på allmänna saker såsom till exempel skolor och idrottsanläggningar. Kommunen kommer aldrig att vilja släppa helhetssynen i en kommun. I sådana fall skulle översiktsplanen behöva vara mer styrande.

Exploatören borde kunna klara av att hålla i samrådet och utställningen. De har ju inget val om de skulle få det ansvaret. Vägverket och Banverket gör det idag. Båda dessa är dock statliga myndigheter. Kan man lita på privata företag i samma utsträckning? Viktigt att poängtera är att exploatörerna vill att det ska gå fort och det gör det inte om de skulle hamna i konflikt med alla, därmed är det viktigt att de utför ett bra samråd. I dagsläget är den som håller i samrådet ej skyldig att ta till sig av de synpunkter och klagomål som inkommer under samrådstiden. Detta kan bli ett problem om exploatörerna skulle hålla i dessa delar då det i slutänden skulle bli exploatören som får sista ordet.

13 Ett femte typfall

I arbetet har diskuterats kring fyra olika typfall i exploateringsprocessen. Dessa fyra typfall skiljer sig åt vad gäller markägande och exploatörens möjlighet att påverka processen. Frågan som nu ska diskuteras är om dessa fyra typfall är tillräckliga. Är alla parter nöjda med hur det ser ut i dagsläget? Finns det någon möjlighet till ytterliggare en variant?

I dagsläget har inte exploatören en full frihet att göra som de vill på marken, trots att de själva äger den. Kommunen måste i stor utsträckning vara inblandad i framtagandet av planen och genom sitt planmonopol, vara de som slutgiltigt beslutar om hur marken ska användas.

	Exploatören medverkar inte aktivt i detaljplanearbetet	Exploatören och kommunen tar gemensamt fram detaljplanen	Exploatören tar fram detaljplanen
Exploatören äger marken	Typfall 1	Typfall 2	Typfall 5
Kommunen äger marken	Typfall 3	Typfall 4	

Figur 15: De fem typfallen.

Tanken med att införa ett femte typfall är att ge exploatörerna mer makt. Genom att låta exploatörerna ta fram detaljplaner, program och så vidare skulle exploatörerna samtidigt själva få ansvara för hur lång tid processen skulle ta. Genom att de själva ansvarar för en stor del av processen behöver de ej vara beroende av tiden för handläggning på kommunen.

Ett femte typfall skulle innebära att exploatören, som markägare, själv tar fram planen med endast liten kommunal inblandning. Exploatören skulle själv få hålla i alla delar i processen såsom utredningar, samråd och utställning. Hur det femte typfallet skulle vara möjligt att genomföra i Sverige är svårt att svara på men nedan följer en vidare diskussion av det som framkom under intervjuerna samt under jämförelsen med England. Säkert är dock att ett nytt femte typfall skulle innebära en stor förändring av dagens exploaterings-system, både vad gäller lagändringar och ärendegången.

Viktigt att poängtera är att det femte typfallet enbart fungerar som ännu en variant av dagens exploateringsprocesser. De fyra första typfallen finns fortfarande kvar som en möjlighet att använda sig av. Det femte typfallet kan främst användas av större exploateringsföretag som innehar tillräckliga resurser och kompetens medan en mindre exploatör eller privatperson

förmodligen även i fortsättningen kommer att låta kommunen göra stora delar av arbetet.

13.1 Låta exploatörerna ansvara för samråd och utställning

Det kan diskuteras huruvida exploatörerna skulle klara av att hålla i samråd och utställning på ett demokratiskt sätt. Exploatörernas huvudsyfte är ju trots allt att bygga säljande med så mycket avkastning som möjligt. Skulle exploatören verkligen ta till sig av alla de synpunkter som kommer in eller skulle de utan hänsyn bygga som de själva vill? Precis som Lars Renström påpekade så är exploatörerna intresserade av en snabb process och därav undviker de helst konflikter och överklaganden. Exploatörerna borde därför vara intresserade av att lyssna till de berörda.

Idag behöver kommunen inte ta till sig av de synpunkter som kommer fram på ett samråd, dock måste de sammanställa dem och redovisa synpunkterna. Om exploatören skulle vara ansvarig för samrådet är det viktigt att exploatören lyssnar och tar till sig av vad sakägarna invänder och framför allt vad kommunen invänder.

Då exploatören själv ska hålla i samrådet och utställningen kommer kommunen enbart att inneha uppgiften att granska inkomna handlingar och övervaka att de allmännas intressen tillgodoses. Exploatören måste tydligt kunna visa för kommunen varför de ej tagit hänsyn till vissa av de inkomna åsikterna från allmänheten. Kommunen ska även kunna kräva att exploatören utreder vissa inkomna åsikter ytterligare.

13.2 Översiktliga detaljplaner

En idé för att minska exploatörens risktagande, behålla kommunens inflytande och samtidigt ge exploatörerna mer frihet i sin planering skulle vara att gå vidare i PBL-kommitténs tankar. PBL-kommittén diskuterade möjligheten att införa rättsverkande planer på en översiktlig nivå som skulle täcka upp större områden än dagens detaljplan. Dessa skulle vara bindande och fungera som ett mellanting mellan en översiktsplan och en detaljplan. En sådan plan skulle bland annat kunna ge berörda byggherrar projekteringstrygghet och samtidigt ge kommunerna bättre formell grund för efterföljande beslut¹⁰⁵.

Tanken med dessa översiktliga detaljplaner skulle vara att färre men mer strukturella frågor skulle kunna regleras i detaljplanen. Övriga frågor skulle

¹⁰⁵ SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande*, 476.

sedan regleras genom bygglov¹⁰⁶. På så sätt har exploatören frihet att själva planera området så länge det ej strider mot den översiktliga detaljplanen.

En annan idé som kan utvecklas utifrån förslaget med översiktliga detaljplaner vore att ge exploatörerna frihet att upprätta mer detaljerade planer innanför de översiktliga detaljplanerna så länge dessa detaljplaner inte strider mot de övergripande planerna. På så sätt hade exploatören kunnat få mer makt i planeringen.

Genom att kommunen fortfarande upprättar de översiktliga detaljplanerna kvarstår deras möjlighet att styra en hel del av samhällsplaneringen, till exempel placering av vägar, skolor, dagis och idrottsanläggningar. Att även överlåta planeringen av samhällsstrukturen till exploatören skulle kunna medföra problem för städernas utveckling. Risken skulle kunna vara att exploatören enbart ser till sin egen vinnig och bara vill bygga det som drar in pengar och då sätter det allmänna i andra hand. Frågan är om exploatörerna ens skulle vara intresserade av att även planlägga dessa gemensamma anordningar som skolor, daghem och infrastruktur? Ulrika Lindmark på NCC påpekade dock att om en exploatör är villig att bygga upp ett nytt bostadsområde så är de troligen också intresserad av att se till så att det finns bra skolor, daghem, infrastruktur med mera, för att kunna locka köpare dit.

Ett alternativ som inte vore en lika genomgripande förändring som de översiktliga detaljplanerna vore att skapa mer flexibla detaljplaner av dagens detaljplaner. Som Peter Syrén på Midroc poängterade är risken idag stor att när detaljplanerna vinner laga kraft så är planerna inte längre lika aktuella som de var när de började planeras. Eftersom efterfrågan hela tiden förändras blir det lättare för exploatörerna att skapa det marknaden efterfrågar om det under planens lopp finns möjlighet att göra förändringar som inte är reglerade av planen. En flexibel detaljplan menar Peter Syrén, är en plan som reglerar exploateringsgrad och användning. Exploatören får sedan själv möjlighet att reglera detaljerna i planen, vilka sedan prövas i samband med bygglovet.

13.3 Planläggningstillstånd

I PBL-kommitténs betänkande har även diskuterats att införa ett så kallat planläggningstillstånd¹⁰⁷. Detta är dock ingenting PBL-kommittén utredde ytterligare utan något som mest diskuterades som en framtida möjlighet. Ett planläggningstillstånd, som skulle vara ett överklagbart beslut från kommunen har efterfrågats av exploatörer med syftet att ge exploatörerna en ökad förutsägbarhet för fortsatt planläggning och projektering. Då planläggningstillståndet skulle sökas under ett tidigt stadium i exploateringsprocessen skulle

¹⁰⁶ Ibid., 478.

¹⁰⁷ Ibid., 476.

riskerna för exploatörerna minska och beslutsprocessen i senare skeden skulle kunna undvikas. Exploatörerna, speciellt de mindre företagen, har ett behov av ett tidigt beslut.

Tanken är att exploatören ska kunna söka ett planläggningsstillstånd i ett tidigt stadium liknande dagens förhandsbesked för bygglov. Detta medför att exploatören får ett tidigt utlåtande från kommunen och utefter det kan exploatören avgöra om de vågar satsa resurser eller inte. Kommunen lämnar inget avgörande beslut som är fullt bindande utan ger enbart ett utlåtande om exploatörens planer kan tänkas genomföras eller ej. På så sätt undviker exploatören att lägga ner stora resurser på en exploateringsprocess som sedan kommunen inte alls är intresserad av. Om exploatören planlägger med kontinuerligt samarbete med kommunen torde inte exploatören löpa någon större risk att ej få genomföra exploateringen i slutändan.

13.4 Tidskrav

För att kunna korta ner exploateringsprocessen eller i vart fall få en mer planerad tidsplan vore en idé att införa ett tidskrav för handläggningen på kommunen. De tre intervjuade exploatörerna påpekar alla att längden på exploateringsprocessen inte skulle vara ett lika stort problem ifall de bara skulle veta exakt hur lång tid processen ska ta. Finns en ordentlig tidsplanering menar Peter Syren, Midroc, på att då kan resurserna anpassas efter när de behövs.

I det engelska exploateringsystemet finns det som redan nämnts en tidsgräns på åtta veckor för ansökningar. Att införa ett liknande tidskrav i den svenska exploateringsprocessen kan tänkas vara en orimlighet. Redan idag skjuts många beslut, samråd, planförslag med mera på framtiden eftersom resurserna inom kommunerna ofta är små. För att ett tidskrav skulle fungera i det svenska systemet krävs att tidsåtgången skulle vara väl avvägd för att kommunen ska klara av att hålla tiden. För att undvika att syftet med tidskravet motverkas så är det dessutom viktigt att tiden inte är allt för lång.

En stor fördel med att införa ett tidskrav är att det kan ge en säkerhet vid de situationer då mindre ansökningar görs eftersom man då kan vara säker på att de ska hinnas med inom den avsatta tiden. I dagsläget är risken stor att dessa mindre exploateringsprojekt prioriteras bort av kommunen som ofta har större och viktigare projekt att prioritera. Att det finns ett prioriteringssystem vid behandling av de olika detaljplaneförslagen inom kommunerna diskuterades en del under de genomförda intervjuerna. Både exploatörerna och kommunen påpekade att större viktigare exploateringar ofta kommer i första hand i dagsläget medan mindre exploateringar ofta drar ut på tiden. Genom att införa ett tidskrav undviks det prioriteringssystem som ibland kan uppstå idag där

större projekt får större prioritet och mindre projekt tar längre tid eftersom resurserna ligger på de stora projekten.

Att införa ett tidskrav på den kommunala handläggningen skulle förmodligen innebära att resurserna måste bli större. För att klara dessa ökade resurskrav vore en möjlighet att kommunerna anlidade konsulter som övertog en del av deras arbete. Detta är någonting som har diskuterats under de genomförda intervjuerna och som både exploatörerna och Lunds kommun verkar vara positivt inställda till. Jonas Håkansson på JM påpekar dessutom att då kommunerna skulle anlita konsulter att göra en viss del av arbetet skulle processen gå snabbare. Kommunen måste antagligen betala timtaxa till de anlidade konsulterna och därmed är de intresserade av ett tidseffektivt arbete, för att hålla kostnaderna nere.

Den kanske närmaste lösningen av kommunernas resursproblem skulle vara att låta exploatörerna ansvara för de uppgifter som konsulterna annars skulle kunna göra. Då kommunerna har problem att hinna klart inom det förutbestämda tidskravet skulle en del av arbetet kunna överlåtas på exploatören. Exploatörerna torde vara villiga att ta detta extra ansvar då de får en säkerhet i att processen verkligen kommer att gå snabbare.

13.5 Kommunens nya roll

Ett införande av det femte typfallet skulle innebära att kommunens roll i exploateringsprocessen delvis kan komma att förändras. Fortfarande finns de fyra första typfallen kvar där kommunens roll kommer att fortsätta vara densamma. Kommunen kommer även fortsättningsvis att ytterst ansvara för planläggning och samråds/utställningsdelarna i de fyra första typfallen. I det femte typfallet kommer dock kommunen att få en annorlunda roll.

Alla de intervjuade, både exploatörer och Lunds kommun, är eniga om att kommunen måste vara inblandad på något sätt i processen. En exploatör ser exploateringen från den vinkeln att de vill tjäna pengar på just det området, medan kommunen istället ser staden som en helhet. Om inte kommunen är delaktig i processen är risken att självständiga områden skulle växa fram men de skulle sakna sammanlänkning. Gemensamt skulle dessa självständiga områden inte upplevas som en god stad.

Det kan diskuteras var i processen kommunen skulle vara delaktig. Kanske som en huvudpart i samrådet? Kanske som ett slutgiltigt beslutande organ som enbart godkänner eller avslår planförslaget i slutet av processen? I det sistnämnda förslaget är risken att många små exploateringsföretag skulle komma att konkurreras ut. Det kan vara svårt för exploatörerna att våga satsa kapital och resurser på ett projekt där risken finns att det senare inte kommer att bli av. Som det är i dagsläget hinner exploatörerna inte lägga ut allt för

mycket pengar innan kommunen ger sitt avslag. Då kommunen istället enbart skulle komma in i det slutliga steget har redan ett stort kapital lagts ner för att ta fram ett fullständigt planförslag.

Som nämnts i kapitel 13.1 är det en möjlighet till en snabbare exploateringsprocess att låta exploatören hålla i samråd och utställning. Förslagsvis blir då kommunens uppgift att enbart granska inkomna handlingar och övervaka att de allmänna intressena tillgodoses. Kommunen måste kunna påverka processen bland annat genom att kräva att exploatören visar att denne tagit ställning till, under samrådet och utställningen, inkomna åsikter.

För att se till att kommunens och därigenom allmänhetens intressen inte åsidosätts vore det även lämpligt att låta kommunen vara delaktig genom hela processen som en samrådspart. Det skulle innebära att exploatören aldrig har full frihet att själva bestämma. Det innebär dessutom att kommunen har möjlighet att se till att den samhällsstrukturrella servicen, såsom skolor, infrastruktur, gångvägar och så vidare, som krävs i ett område ej åsidosätts. Ett gott samarbete mellan kommun och exploatör torde kunna bidra till att exploatörens chanser att få till stånd exploateringen väsentligt ökar.

Det femte typfallet torde kunna innebära att kommunen inte kommer att behöva lägga ner resurser i lika stor utsträckning som idag. Istället för att kommunen själva ska förbereda, hålla i och efterarbeta samråd och utställning är kommunen nu enbart en samrådspart vars uppgift är granskande. Kommunen måste dock fortfarande alltid vara väl insatt i exploateringen för att under processen gång kunna bidra med råd och komma med synpunkter. Dock är denna roll betydligt mindre omfattande än dagens roll. En förändring av kommunens arbetsuppgifter skulle innebära att ny kompetens på kommunen skulle krävas, vilket inte borde vara något problem för kommunerna.

Att införa ett femte typfall innebär inte att kommunens planmonopol tas bort helt och hållet. Kommunen kommer fortfarande att vara det slutgiltiga beslutande organet och därmed kan ingen samhällsplanering ske utan deras inverkan. Dock måste exploatören ha någon slags säkerhet för att minska riskerna att planförslaget ska avslås i slutfasen då exploatören lagt ut stora resurser. Så länge exploatören följer kommunens råd genom hela processen och innehåller ett gott samarbete med kommunen riskerar denne aldrig att bli nekad att exploatera.

Det är viktigt att se till att kommunen inte hamnar i en befattning där de har möjlighet att utnyttja exploatören. Eftersom kommunen är sista beslutsfattande organ i processen finns risken att kommunen utnyttjar sin position och pressar exploatören att bygga och planera i allt för stor utsträckning enligt kommunens önskemål.

14 Diskussion

I dagsläget tar exploateringsprocessen som redan konstaterats allt för lång tid. Samhällsplaneringen i en kommun förändras ständigt beroende på ekonomi, tillväxt och efterfrågan. Att samhällsplaneringen dessutom är någonting som i allra högsta grad följer trender och där byggnaders utformning ständigt moderniseras har förmodligen inte förbisetts av någon. Längden på exploateringsprocessen kan bidra till att problem uppstår, i vissa fall kan tiden för en exploateringsprocess ta upp till 10 år. Problemet kan uppstå då efterfrågan har hunnit förändras under tiden planeringsprocessen pågått, dessutom är de byggnader som planerades några år tidigare kanske inte fullt lika attraktiva och moderna som de en gång var tänkta att vara. En lång exploateringsprocess bidrar även till att exploatörer tvingas ta stora risker. Exploatörerna satsar pengar och resurser på exploateringsprojekt som riskerar att inte vinna laga kraft.

Att korta ner exploateringsprocessen är en svår uppgift som innebär såväl lagändringar som omstruktureringar för kommunerna. Med utgångspunkt från dagens svenska plansystem vore en lösning att föredra där processen kortas ner, där både exploatör och kommun blir nöjda samt där det svenska kommunala planmonopolet och det offentliga inflytande ej åsidosätts.

Problemet med en lång exploateringsprocess och dess bakomliggande faktorer har i Sverige uppmärksammats de senaste åren. Tidsåtgången har uppmärksammats bland annat av PBL-kommittén, i tidigare examensarbeten samt i annan skriven litteratur, till exempel av Kalbro och Lind¹⁰⁸. Precis som de intervjuade exploatörerna påpekar PBL-kommittén i sitt betänkande att anledningen till att plan- och byggprocessen ofta drar ut på tiden är kommunernas interna hantering. En effektivisering av processen skulle kunna åstadkommas genom ändrade arbetssätt och rutiner inom kommunen¹⁰⁹. Kommunen bör även skapa sig ökad förståelse och visa respekt för exploatörerna¹¹⁰. I dagsläget finns det mycket "onödig tid" då processen väntar på att kunna gå vidare. Exploateringsprocessen kan idag förlängas med en månad eftersom kommunfullmäktige enbart har möte en gång i månaden och att de på dessa möten kanske inte hinner med allt som borde hinna avverkas.

En rimlig lösning för att korta ner exploateringsprocessen på ett enkelt sätt vore troligen att lägga påtryckningar på kommunerna för att på så sätt få onödig tid att försvinna. Eftersom det inte finns stora resurser i kommunerna idag så ligger det nära till hands att låta exploatörerna ta hand om en del av det bakomliggande arbetet. Hur exploatörerna ska kunna få mer ansvar i

¹⁰⁸ Kalbro och Lind, *Plan- och byggprocessen. Tidsåtgång och kostnader*.

¹⁰⁹ PBL-kommittén, *Får jag lov? Om planering och byggande*, 501.

¹¹⁰ Ibid.

processen är svårt att bedöma. Från det engelska systemet finns inget direkt att tillämpa som skulle skynda på processen utan att man därmed behöver ändra om de svenska lagreglerna kring exploatering. Det finns dock vissa tankegångar i det engelska systemet som är användbara. I den ansökan som görs i England för att få tillstånd att bygga ligger mycket av utredningen på exploatören. Till exempel görs miljökonsekvensbeskrivningar (EIA) i ansökningsstadiet och det är därmed exploatörens uppgift att utföra denna. Detsamma gäller andra undersökningar som till exempel infrastrukturen. I Sverige varierar detta beroende på inblandad kommun och exploatör. Dock borde exploatörerna kunna utnyttjas mer av kommunerna för att få utredningsarbete gjort. Detta sparar tid för kommunerna samtidigt som exploatörerna får en större möjlighet att vara delaktiga i processen och på så sätt kunna vara med och styra tidsåtgången.

För att en exploatör ska kunna få mer ansvar är det viktigt att det finns någon slags garanti för exploatören att denne ska få bygga. Denna säkerhet existerar på sätt och vis i England idag eftersom man där har beskrivande planer som exploatörerna kan utnyttja för att skapa sina förslag och ansökningar utifrån. Som framgår i kapitel 13.2 har PBL-kommittén diskuterat att införa så kallade översiktliga detaljplaner i Sverige. Genom att införa övergripande men samtidigt beskrivande planer av den typen så skulle exploatörerna kunna få mer ansvar. Exploatörerna skulle, så länge de håller sig inom de övergripande planerna, få en stor frihet att planera områden själva. Då exploatörerna får göra mer av arbetet själva kan de dessutom styra över tidsåtgången på ett annat sätt än idag och därmed skulle tid kunna sparas in.

I Sverige finns i dagsläget inga direkta säkerheter för en exploatör. Mindre exploatörer är rädda att satsa pengar på stora projekt eftersom de inte vet om de kommer att bli genomförda i slutändan eller hur lång tid processen kommer att ta. Detta är ett problem som borde uppmärksammas ytterligare och något som borde förbättras. I det engelska systemet finns till exempel en tidsgräns på behandlingen av ansökan som gör att exploatören inte ska behöva vänta allt för längre innan ett besked kommer. Genom att införa en liknande tidsgräns i Sverige skulle exploatörerna lättare kunna veta hur lång tid processen kommer att ta och på så sätt anpassa sina resurser därefter.

Förutom en tidsgräns finns tankar om att införa ett så kallat planläggningstillstånd för att ytterligare öka säkerheten för exploatörerna. Detta har även diskuterats av plan- och bygglagskommittén i samband med införande av nya plan- och bygglagen. Idén med ett planläggningstillstånd vore att kombinera tillståndskravet med den översiktliga detaljplanen. Exploatören gör en grov planering med nödvändiga utredningar som kommunen kan välja att avslå eller godkänna. Då exploatören har fått ett godkänt tillstånd är det sedan upp till dem att börja detaljplanera exploateringsområdet i överensstämmelse med den översiktliga detaljplanen. Detaljplaneringen ska sedan ske i samarbete

med kommunen som även innehar en granskande roll i samråds- och utställningsdelarna. Detaljerna i planeringen prövas senare av kommunen i samband med bygglovsprövningen. Då exploatören har haft ett bra samarbete med kommunen under processens gång torde exploateringen utan hinder bli av.

En viktig del av dagens svenska exploateringsprocess är att kommuner och exploatörer binder sig gentemot varandra kring vilka regler som ska gälla och vem ska utföra vad i det kommande arbetet. Ett planläggningstillstånd skulle kunna medföra en motsvarande effekt som dessa avtal medför i dagsläget. I ett planläggningstillstånd skulle förutom enbart ett godkännande eller nekande av exploateringen, även kunna beslutas om restriktioner samt kostnader och behov av kommunal infrastruktur inom exploateringsområdet.

Att ge exploatörerna mer makt och samtidigt korta ner exploateringsprocessen kan ske på flera olika sätt. Om det svenska systemet ska förändras måste dock hänsyn tas till den maktfördelning som idag styr exploateringsprocessen. Kommunen i Sverige har ett stort inflytande genom sitt planmonopol och detta är något som kan ta lång tid att förändra. Genom tradition har kommunen en stark maktställning i Sverige och har långt tillbaka varit de som beslutat om hur, var och när det ska byggas. Även om kommunen i det nya systemet kan komma att tappa sin roll som planerings-, samråds- och utställningsansvariga är det fortfarande de som tar det slutliga beslutet om godkännande av en exploatering. Kommunen tappar inte sin maktposition trots att det traditionella planmonopolet kan komma att försvinna samt trots att ett flertal av dagens ansvarsuppgifter därmed flyttas från kommunen.

Att låta exploatören ta mer ansvar kommer att innebära att samhällsbyggandet i framtiden i större utsträckning kommer att styras av marknaden. I fler fall än idag kommer exploatörerna, istället för kommunen, att ta initiativ till en ny exploatering då de på eget initiativ kan ansöka om planläggningstillstånd.

Förändringar av dagens svenska system så som införande av en tidsgräns, övergripande detaljplaner samt att låta exploatören ansvara för större delar av processen än i dagsläget, skulle kunna medföra en snabbare exploateringsprocess. Genom att sätta hårdare press på kommunerna och samtidigt låta exploatören styra mer över arbetet skulle exploatörerna själva kunna styra mer över den tid som går åt. Då exploatörerna själva kan planera tidsåtgången kan de anpassa sina resurser efter när de behövs och på så sätt är den faktiska längden på processen inte lika avgörande. Genom att låta exploatörerna få mer ansvar och inflytande samt att kommuner med resursbrist kan bli avlösta i vissa delar utan att på så sätt gå miste om sitt maktinflytande, torde båda parter bli nöjda.

15 Slutsats

Planprocessen i Sverige är en tidskrävande process. Den långa tidsåtgången drabbar främst exploatörerna som oftast ligger ute med stora kapital i väntan på att få en detaljplan färdigställd. Efterfrågan finns hos exploatörerna att de ska få mer ansvar i exploateringsprocessen för att på så sätt kunna styra över tidsåtgången. Genom att tillåta exploatören att göra fler grundläggande utredningar, ansvara för framställningen av planer, hålla i samråd och utställning samt själva ha möjlighet att lägga upp tidsplanen skulle mycket tid i processen kunna sparas.

Det nuvarande svenska lagsystemet är ett komplext system och att helt ändra lagen för en snabbare process är inte rimligt. Istället är det viktigt att hitta de ställen där processen kan gå snabbare och försöka bearbeta dessa genom mindre ändringar i lagen och i arbetsgången. En rimlig lösning för att uppnå en snabbare process vore troligen att lägga påtryckningar på kommunerna för att skapa effektiviseringar. Det har visat sig genom intervjuer och i ämnesknuten litteratur att det finns tid att tjäna i kommunens interna hantering av exploateringsärenden. Ett sätt att lägga påtryckningar på kommunerna vore att införa ett tidskrav för hur lång tid de olika delarna i processen får ta. Genom att sätta mer press på kommunerna borde dessa bli mer villiga att släppa ifrån sig en del av arbetet, såsom till exempel bakomliggande utredningar och själva ritandet av planen, till exploatörerna som på så sätt får mer inflytande och ansvar.

En framtida större förändring av det svenska systemet skulle kunna innebära att fler av de i arbetet diskuterade idéerna appliceras. Det vore möjligt att införa övergripande detaljplaner där exploatören inom dessa ges en större frihet att själva utforma exploateringsområdet, dock i enlighet med kommunens, i planen reglerade, restriktioner. För att öka säkerheten för exploatörerna vore även förslaget med ett planläggningstillstånd applicerbart. Då övergripande detaljplaner används kan exploatören ges möjlighet att få ett preliminärt besked av kommunen om planen kommer att gå igenom eller ej redan innan den detaljerade planläggningen av exploateringsområdet startar. Kommunens uppgift i planläggningstillståndet är att kontrollera så att exploateringen ej strider mot den övergripande detaljplanen eller andra inom kommunen uppsatta planeringsrestriktioner. Den slutliga detaljerade planen prövas sedan av kommunen i samband med bygglovsansökningen. Håller exploatören sedan ett bra samarbete med kommunen under processen torde det inte vara något större problem att få planen att vinna laga kraft. I detta fall får kommunen en roll som rådgivande och granskande part i stället för dagens skapande och styrande.

Att ändra ett komplext system som exploateringsprocessen är en svår och tidskrävande uppgift. Det krävs många års planering och utredning. Det här

examensarbetet är ett sätt att uppmärksamma problemen och möjligheterna med dagens exploateringssystem. Examensarbetet är därmed ett steg närmare en exploateringsprocess där exploatörerna ges mer ansvar och på så sätt får en större möjlighet att styra över tidsåtgången.

Referenslista

Skriftliga källor

Adlercreutz, Axel, *Lärobok i allmän avtalsrätt*, upplaga 11. Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2000.

Bengtsson Bertil, *Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken*, upplaga 7. Uppsala: Iustus Förlag AB, 2000.

Blomberg, J., B. Hellgren, B. Stjernberg (1989). Vem har makten i ett nätverk? Tidskriften PLAN 1-2/1989

Boverket, *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser – 2002 års revidering*, Upplaga 4:1. Karlskrona: Boverket, 2002.

Boverket och Lantmäteriet, *Plan- och bygglagsstiftningen, Kurskompendium Maj 1992*. Karlskrona: Boverket, 1992.

Borges, Klas Ernard, *Exploateringsprocesser i Portugal*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan – Fastighetsteknik, 1996.

Bodström, Kerstin. *Marken, makten och bostäderna – Markanvisning inom mark- och bostadspolitiken i Stockholm*. Stockholm: Byggforskningsrådet, 1994.

Cadman, David and Topping, Rosalyn, *Property Development*, Upplaga 4. London: Spon Press, 2004.

Cars, Göran, *Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggandet*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Avdelningen för regional planering, TRITA/RP-92/1007, 1992.

Department of the Environment, *Planning controll in western Europe*. London: HMSO, 1989.

Graner Olof, *Vad tar tid i detaljplaneprocessen i Stockholm?*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Enheten för fastighetsvetenskap, 2005. [www dokument] <http://www.infra.kth.se/FV/exjobb/05-144-Graner.pdf>

Grant, Malcolm, “*Planning law and the British land use planning system*”, Anglo-Italian Planning Colloquium, University of Reggio Calabria, 23-25 Mars 1990.

Hassel, Jan, *Var plan har sin tid*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Enheten för fastighetsvetenskap, 2003. [www dokument] <http://www.infra.kth.se/FV/exjobb/03-115-Hessel.pdf>

Healey, Patsy, *Local plans in British land use planning*, Upplaga 2. Oxford, England: Pergamon Press, 1986.

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

Jennerhed, Torbjörn och Uhrberg, Magnus, *Planprocessen för mindre markexploatörer*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Enheten för fastighetsvetenskap, 2002. [www dokument]
<http://www.infra.kth.se/FV/exjobb/02-111-JennerhedUhrberg.pdf>

Kalbro, Thomas, *Markexploatering – Juridik, ekonomi, teknik och organisation*, upplaga 2:1. Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2002.

Kalbro och Lind, 2001, *Plan- och byggprocessen. Tidsåtgång och kostnader*. Rapporten ingår i Riksdagens revisorers förslag till Riksdagen (2001:02:rr8).

Lantmäteriverket, *Boken om genomförande enligt plan- och bygglagen*, LMV-meddelande 1988:3.

Lunds kommun, Kommunfullmäktige [www dokument]
http://www.lund.se/templates/Page_____27017.aspx

Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*. Uppsala: Iustus Förlag AB, 2004.

Miller, Thomas, *Genomförandeavtal i exploateringsprocessen – med särskild inriktning mot föravtal*. Karlskrona: Boverkets stadsmiljöavdelning och Svenska kommunförbundet, 1993.

PBL-kommittén (2004, juni). *Lägesrapport från PBL-kommittén, M 2002:05*, [www dokument]. URL
<http://www.sou.gov.se/pbl/PDF/Lägesrapport%20040630.pdf>
Regeringens direktiv 2002:97. *Översyn av plan- och bygglagstiftningen*. Stockholm: Miljödepartementet.

Ramberg, Jan, *Allmän avtalsrätt. Del 1*. Stockholm: Gotab, 1986.

Regeringens proposition 1994/95:230. Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m. Stockholm: Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.
SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande*, Pressmeddelande. Stockholm: Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

Sandblad, John. *Exploateringsavtal styr och genomförandemedel för förnyelse- och råmarksområde*. Stockholm: Statens råd för byggforskning, 1978.

Sandblad, John. *Plang genomförande – Kommunen som avtalspart, markföretagare och förnyelsemotor*, Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning, rapport nr 126, 1984.

Sjödin, Eije, Ekbäck, Peter, Kalbro, Thomas och Norell, Leif, *Markåtkomst och ersättning – För bebyggelse och infrastruktur*, upplaga 1:1. Stockholm: Nordstedts Juridik AB, 2002.

Sothell, Björn och Sundell, Ulf, *Genomförandeavtal – inriktning mot ekonomiska regleringar, LMV-rapport 1993:13*. Gävle: Lantmäteriet, 1993

SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande*. Slutbetänkande PBL-kommittén. Stockholm: Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, 2005.

Strömholm, Stig et al., *Svensk Rätt – en översikt*. Uppsala: Iustus Förlag, 2001.

Ulfvarson Östlund, Maria. *Avtal för markexploatering – en strukturanalys av åtaganden*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan – Fastighetsteknik, 2002.

Wedegren, Thomas, *Exploateringsavtal*, Examensarbete. Stockholms Universitet: Juristlinjen, 1997. [www dokument]. URL <http://hem.passagen.se/thomasw1/>

Muntliga källor

Jonas Håkansson, Avdelningschef, JM Produktion, Lund. Intervju 2006-05-02

Ulrika Lindmark, Regionchef region syd, NCC Constructions. Intervju 2006-05-22

Lars Renström, Exploateringsingenjör, Lunds kommun. Intervju 2006-05-11

Peter Syrén, Projektutvecklingschef, Midroc Property Development AB. Intervju 2006-05-31

