

Samspelet i exploateringsprocessen

En studie om byggherrens risker som exploatör i processen med kommunen

Elin Neckén

Institutionen för fastighetsvetenskap
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet

Department of Real Estate Science
Lund Institute of Technology
Lund University, Sweden



ISRN LUTVDG/TVLM 07/5147 SE

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

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



LUNDS
UNIVERSITET
Lunds Tekniska Högskola

Samspelet i exploateringsprocessen

En studie om byggherrens risker som exploatör i processen med kommunen

The cooperation in the land development process

A risk assessment of the property developer in the process with the municipality

Examensarbete utfört av/ Master of Science Thesis by

Elin Neckén, Civilingenjörsutbildningen i Lantmäteri, Lunds Tekniska Högskola

Opponent / Opponents

Anna Tirén, Civilingenjörsutbildningen i Lantmäteri, Lunds Tekniska Högskola

Helena Everhed, Civilingenjörsutbildningen i Lantmäteri, Lunds Tekniska Högskola

Handledare / Supervisors

Kristoffer Törngård, Institutionen för fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola

Lars Björklund, JM AB

Examinator / Examiner

Klas Ernard Borges, Institutionen för fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola

© Elin Neckén, Lund, 2007

ISRN LUTVDG/TVLM 07/5147 SE

Nyckelord

Byggherre, Kommun, Exploateringsprocess, Förhandling, Planprocess, Planmonopol

Keywords

Property developer, Municipality, Land development process, Negotiation, Planning process, Planning monopoly



Abstract

The land development process is a conflict of interest between the property developer and the municipality. The interests are managed through negotiations, in which the parts have different means of influence. As a mean of influence the planning monopoly grants the municipality legal means and ensures its leading position in the process. The legal means implicate responsibility.

Occurring differences in theory and praxis are of big concern. This leading up to increasing claims being put on the property developer, claims which causes a financial barrier that restrains the land development.

The study investigates the risks of the property developer associated with the common use and occasional misuse of the legal means of the municipality in the land development process. The municipality's claims pose a risk to the property developer and the development. The risk is diminished with preparations facing the negotiations, id est knowledge of legal guidelines and the need of the municipality.

Förord

Examensarbetet utfördes i samarbete med JM AB under perioden augusti 2006 till februari 2007. Jag skulle vilja tacka följande personer före deras bidrag och engagemang.

- Lars Björklund, JM AB, projektleddare Lomma Hamn
- Klas Ernard Borges, Institutionen för fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola
- Helena Everhed, Civilingenjörsutbildningen i Lantmäteri, Lunds Tekniska Högskola
- Kjell-Åke Holmgren, Lomma kommun, projektleddare Lomma Hamn
- Kristoffer Törngård, Institutionen för fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola
- Anna Tirén, Civilingenjörsutbildningen i Lantmäteri, Lunds Tekniska Högskola

Till slut vill jag tacka David Pettersson för kommentarerna på rapporten.

Elin Neckén, Lund, april 2007.

Summary

The purpose of the master thesis "The cooperation in the land development process" is to identify and analyse the risks and problems faced by the property developer in the land development process from idea until detailed development plan is given the force of law. The study is restricted to investigate the special circumstances surrounding the process when the property developer, in capacity of a building corporation, being the landowner. Important, in the study, is the fact that the corporation, in this case JM AB in capacity of property developer, is in charge of both land and building development. This aspect reflects upon the terms in the process and is likely to cause higher demands from the municipality.

In order to achieve the purpose of the master thesis the following work sequence was used. The first and initial stage was to obtain a fundamental understanding of the process, both in law and praxis. An important aspect in any process and risk assessment, especially concerning negotiation and law, is the difference between theory and praxis, i.e. the understanding of how the process is supposed to work in contrast to the actual case. Important is also having information concerning the involved parts as well as their means of influence and power in the process. This information was retrieved by studying literature, law, and later on even a case study and interviews. The second stage was to formulate hypotheses concerning what risks and problems the property developer could be faced with. The third step was to test these hypotheses, which implied trying to find grounds for the claims made in stage two. This could either result in rejection, confirmation or modification of hypotheses, and even new problems or risks were added. Stages one to three were repeated until satisfactory depth and width concerning the problems and risks was obtained. In order to clarify how the theory and reality matched up, a case study was performed. The object studied was the Lomma Harbour project and in particular the first two detailed development plans of JM AB.

As a counterpart to the property developer there is the municipality, representing the interest of the common. The position of the municipality is secured with the planning monopoly, giving it the means to dictate terms. The occurrence of these terms is found in the realization contract between the project developer and the municipality. It is in the realization contract that the rights and obligations of each part are regulated. When the property developer is owning the land the contract is called a development contract and in this case the municipality only having to trust the planning monopoly as a mean of influence.

As previously mentioned the municipality has a monopoly position, which enables it to dictate terms, and this could cause a conflict of interest. A risk is that the municipality over exploits their position in the contract negotiations. In such case a problem is inflicted causing the project developer having to oblige to terms higher than required. This is possible due to the indistinct boundaries on what terms the municipality are entitled to dictate. The use and misuse of the monopoly is possible due to the intentional grey area surrounding the land development process. A grey area created in order to have a process more adaptive to each individual development project. Although having many positive aspects, the downside to this is that the municipality is ever trying to stretch boundaries of the property developers obligations in order to receive a piece of the cake from this lucrative market. The restrictions imposed upon the municipality is among others common legal principles and the municipality law. What the municipality are entitled to demand from the property developer is the cost of infrastructure, connection to public water as well as incorporation of public land without needing to pay. The Swedish plan and construction law (§ 5:7) restricts the possibility of influencing the land development using the detailed development plan, but no such restrictions exist in the use of contracts. This causes the development contract containing more in depth details regarding housing politics. The law also supports the municipality making claims regarding fees on planning and other administrative work. Particularly interesting is having knowledge of which terms originating from non-forcing laws, meaning they could be replaced with a negotiated contract. Whether the municipality is entitled having demands concerning central heating and electric is uncertain, although it could be considered reasonable finding a mutual agreement in this subject. Objects serving an area larger than the planned development are one of the most difficult subjects to overcome. Needed to say is that the development contract is a good and effective instrument controlling the mutual relations of the municipality and property developer. The problem appears when the municipality due to economical reason uses the contract to increase its income. Not using the legislation as a basis in negotiating contracts is yet another problem the property developer is facing,

enabling the terms being claimed arbitrary instead of having just grounds.

No matter subject in the development process the planning monopoly is an obstacle the property developer needed to overcome. It reflects upon the entire process, in the planning process things leading up to discussion are the detailed scaling of the development plans as well as the cost of conducting the plan. However the highest risk in the planning process is probably the detailed development plan being subject to an appeal in court. It could lead to a costly and slow legal process.

Controlling the content of a development contract is considered hard to follow through, this because the unique property of every project, which is the same reason why not controlling the process entirely using legislation. What if contracts were to be combined with legislation? With this meaning that all terms in the contract should be linked with a reference revealing its connection to legislation. This could sort out many question marks and providing every claim with a legislative platform, or in cases when not present it is clearly visible that no legislation is used.

A problem dealing with an appeal to court is having an appeal without reasonable claim. The risk of facing this problem should decrease with an introduction of a minor fee or deposit in order to have the ability making an appeal. The risks concerning this matter should probably decrease if the detailed development plans were made more flexible.

Risk assessment of the development process is a vast subject in need of more attention. There are numerous ways decreasing the risks of which the property developer is facing in the process, but the problem in doing so remains preserving the common interest. Although being many risks involved, negotiations makes the property developer highly responsible of the resulting contract. Hence the importance having knowledge of what terms are unjust and not obliging to excessive traits in the contract.

Sammanfattning

Rapporten "Samspelet i exploateringsprocessen" syftar till att identifiera och analysera byggherrens risker och problem vid markexploatering från idé till laga kraft vunen detaljplan. Studien avgränsas till att framförallt studera förhållandena när byggherren äger marken. Studien förutsätter att byggherren är ett byggbolag.

Arbetet har utförts genom faktainsamlande, framtagning och uppställning av hypotes, granskning, verifiering och revidering. För att klargöra hur verkligheten förhåller sig till teorin har en fallstudie genomförts.

Mellan byggherren och kommunen upprättas vanligen ett genomförandeavtal som reglerar varje parts skyldigheter och rättigheter. När byggherren äger marken kallas avtalet för exploateringsavtal. Kommunen har planmonopolet att förlita sig på som påtryckningsmedel för att få igenom sin vilja när byggherren äger marken. Det föreligger en risk att kommunen utnyttjar planmonopolet för att ställa höga krav på byggherren i exploateringsavtalet.

Osäkerhet råder om vilka krav kommunen egentligen har rätt att ställa på byggherren. Det förekommer en gråzon där exploitören tar större åtaganden än vad det går att tvinga exploitören till. Eftersom det är en otydlig gränsdragning, möjliggörs en tänjning av gränserna för vad byggherren ska bidra med. Användningen av exploateringsavtal regleras inte i lag, men däremot finns flera lagar som begränsar användningen. Vid upprättandet av exploateringsavtal måste kommunen använda sig av allmänna rättsregler. Kommunen har lagstöd för att ta ut gatukostnadsersättning, anslutning till det allmänna VA-nätet samt förvärv av allmän platsmark utan ersättning. I PBL 5:7 regleras hur kommunen högst får styra byggherren genom detaljplanen. I exploateringsavtalet kan det dock förekomma mer ingående detaljer rörande bebyggelsepolitik. Lagstöd finns även för att byggherren ska stå för administrativa kostnader som planavgift och förrättningskostnader. Intressant är vilka lagar som är dispositiva, eftersom de kan avtalas bort. Huruvida kommunen har rätt att ställa krav angående fjärrvärme och el är osäkert, men det anses dock rimligt att genom förhandling komma överens om detta. Bland det svåraste att enas om är anläggningar som tjänar större områden. Om en befintlig genomfartsväg måste förstärkas på grund av exploateringen kan det vara svårt att avgöra byggherrens del i detta.

Exploateringsavtalet är dock ett bra och effektivt instrument för att reglera förhållandet mellan kommun och byggherre. Det uppkommer problem vid regleringen när kommunen av ekonomiska skäl använder avtalen för att öka sina intäkter.

Lagstiftningen är en risk för byggherren. Ett problem är att lagstiftningen inte alltid tillämpas och att oklarheter råder. I och med att kommunen har planmonopol så återverkar riskerna i planprocessen på byggherren. Punkter som kan ge upphov till diskussion i planprocessen är detaljplanens detaljeringsgrad och detaljplanens genomförandekostnad. Den största risken för byggherren i planprocessen bör sannolikt vara att detaljplanen blir överklagad. Det kan dra ut på tiden eller till och med medföra att detaljplanen inte vinner laga kraft.

En reglering av exploateringsavtal anses svår att genomföra, eftersom varje projekt är unikt. Genom att ha en referens till aktuellt lagrum i samband med villkoren i exploateringsavtalet bedöms byggherrens risker med exploateringsprocessen minska. En risk som byggherren får ta är okynnesprövningar i samband med detaljplanen. Dessa borde minskas om det infördes en smärre avgift för att få överklaga. Byggherrens risker borde även minska om detaljplanerna var mer flexibla.

Risker i exploateringsprocessen är ett stort och omfattande ämne som skulle behöva ytterligare fallstudier för att vidare kunna kartlägga riskernas utbredning och frekvens.

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Omfattning och målgrupp.....	1
1.3 Syfte.....	1
1.4 Frågeställningar.....	1
1.5 Metod.....	1
1.6 Avgränsningar.....	2
1.7 Källkritik.....	2
1.8 Rapportdisposition.....	3
2 Exploateringsprocessen.....	5
2.1 Allmänt om markexploatering.....	5
2.2 Planprocessen.....	6
2.2.1 Översiktsplan.....	7
2.2.2 Detaljplan.....	8
2.2.3 Detaljplanens utformning.....	8
2.2.4 Genomförandebeskrivning.....	9
2.2.5 Programskedet.....	9
2.2.6 Plansamråd.....	10
2.2.7 Utställningsskedet.....	10
2.2.8 Antagande och överklagande.....	11
2.2.9 Enkelt planförfarande.....	11
2.3 Genomförandeavtal.....	12
2.3.1 Föravtal.....	12
2.3.2 Exploateringsavtal.....	13
2.3.3 Markanvisningsavtal.....	13
2.3.4 Reglering genom genomförandeavtal.....	13
2.4 Typfall av exploateringsprocessen.....	14
2.4.1 Typfall 1.....	14
2.4.2 Typfall 2.....	15
2.4.3 Typfall 3.....	15
2.4.4 Typfall 4.....	16
3 Kommunens krav på byggherren.....	17
3.1 Krav problematiken.....	17
3.2 Kommunala begränsningsprinciper.....	17
3.3 Avtalsvillkor.....	18
3.4 Överlåtelse av mark.....	18
3.5 Park, gator, gång- och cykelvägar samt parkeringar.....	19
3.6 VA-anläggningar.....	19
3.7 Generalplaneanläggningar och följdinvesteringar.....	20
3.8 Fjärrvärme och el.....	21
3.9 Administrationskostnad.....	21
3.9.1 Planavgift.....	21
3.9.2 Förrättningskostnader.....	21
3.10 Bostadspolitik och bebyggelseutformning.....	22
3.11 Vite.....	22
3.12 Säkerhet.....	23
4 Risker i exploateringsprocessen.....	25
4.1 Riskanalys.....	25
4.2 Intresse motsättningar.....	25
4.3 Förhandlingssituationen.....	25
4.3.1 Beroendeförhållandet.....	25
4.3.2 Förhandlingsplanering.....	26

4.3.3	Bedömningsproblematiken.....	26
4.3.4	Bristande kompetens	27
4.3.5	Ett politiskt beslut.....	27
4.4	Risker med lagstiftningen.....	27
4.4.1	Tillämpning och oklarhet i lagstiftning	27
4.4.2	Lagar upphör att gälla.....	28
4.4.3	Dålig samordning mellan lagarna.....	28
4.5	Risker i planprocessen	28
4.5.1	Översiktsplan och planprogram	29
4.5.2	Dåligt fungerande planeringsprocess.....	29
4.5.3	Detaljerad eller flexibel detaljplan.....	29
4.5.4	En kostsam detaljplan.....	30
4.5.5	Beroendet mellan detaljplanerna.....	30
4.5.6	Samrådet och utställningen	30
4.5.7	Risk med planhandlingarna	30
4.5.8	Överklagad och förfallen detaljplan.....	31
4.5.9	Processen påskyndas	31
4.6	Risker rörande exploateringsavtalet.....	32
4.6.1	Exploateringsavtalet och PBL:s intentioner	32
4.6.2	Otydlighet i exploateringsavtalet.....	33
4.6.3	Utnyttjandet av exploateringsavtalet.....	33
4.6.4	Tredje mans påverkan av exploateringsavtal.....	33
4.6.5	Kommunens möjlighet att förändra exploateringsavtalet.....	33
4.6.6	Förfallet och ogiltigförklarat exploateringsavtal.....	33
4.6.7	Beroende mellan exploateringsavtal.....	33
4.6.8	Garantier och utfästelser i exploateringsavtalet.....	33
4.7	Byggprocessen startar parallellt	33
5	Faktabeskrivning projekt Lomma Hamn	35
5.1	Lägesbeskrivning.....	35
5.2	Projektbeskrivning.....	36
5.3	Kommunens inställning till projektet	36
5.4	Tidsplan och genomförande för exploateringsprocessen.....	37
5.5	Initiering.....	38
5.6	Översiktsplaner och ortsanalys.....	38
5.7	Planprogram.....	39
5.8	Detaljplan.....	39
5.9	Exploaterings- och plankostnadsavtal.....	40
6	Lomma kommuns krav på JM	41
6.1	Krav eller överenskommelser.....	41
6.2	Krav i detaljplaner.....	41
6.3	Överenskommelser och krav i avtal	41
6.3.1	Överenskommelser i ramavtal	41
6.3.2	Överenskommelser i exploateringsavtal 1.....	41
6.3.3	Överenskommelser i exploateringsavtal 2.....	43
6.3.4	Överenskommelser i plankostnadsavtal.....	44
6.4	Diskussion rörande avtalen	44
6.4.1	Avtalens skälighet.....	44
6.4.2	Överlåtelse av allmän platsmark	45
6.4.3	Park, gator, gång- och cykelvägar samt parkeringar.....	45
6.4.4	VA-anläggningar	45
6.4.5	Generalplaneanläggningar.....	46
6.4.6	Fjärrvärme och el.....	46
6.4.7	Administrationskostnad.....	47

6.4.8 Servitut.....	47
6.4.9 Bostadspolitik.....	47
6.4.10 Vite	48
6.4.11 Garantier.....	48
7 Diskussion om risker i Lomma Hamn projektet.....	49
7.1 Risker i Lomma Hamn projektet.....	49
7.2 Förhandlingssituationen och kommunens monopolställning.....	49
7.3 Lagstiftningens roll.....	49
7.4 Planprocessen	50
7.5 Risker rörande genomförandavtalen.....	51
7.6 Byggprocessen startar parallellt.....	52
8 Diskussion och slutsats.....	53
8.1 Diskussionen	53
8.2 Stort projekt i attraktivt läge.....	53
8.3 Förberedande åtgärder	53
8.4 Användningen av exploateringsavtal.....	54
8.5 Kravproblematiken	54
8.6 Planmonopolet	55
8.7 Förslag till förbättringar.....	56
8.8 Framtida utredning.....	56
Förkortningar.....	59
Ordlista.....	59
Källförteckning.....	61

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under exploateringsprocessen förekommer ett flertal risker för både byggherre och kommun samt eventuellt andra intressenter. Denna studie förutsätter att byggherren är ett byggbolag. Samspelet mellan kommun och byggherre i exploateringsprocessen kräver vanligen att flera avtal upprättas där överenskommelser kring parternas åligganden fastställs. För att inte hamna i en situation där oskäligen avtal sluts är det viktigt att veta vilka krav kommunen har rätt att ställa på byggherren. Utan denna vetskap kan det vara svårt för båda parter att förhålla sig till vilka överenskommelser som ligger inom ramen och veta när övertramp sker. Det ligger i studiens intresse att förtydliga förhållandet mellan kommun och byggherre och de risker som byggherren löper i egenskap av exploatör och markägare. Genom att ge en samlad bild av risker och krav kan en djupare förståelse och större överblick erhållas. Examensarbetet använder sig av JM AB:s situation, som byggherre, till grund för den studie som genomförts.

1.2 Omfattning och målgrupp

Denna rapport är ett resultat av ett examensarbete på 20 poäng och är avslutningen på civilingenjörsutbildningen Lantmäteri. Utredningen riktar sig främst till byggherrar och kommuner samt till personer som har ett intresse av problematiken som en ojämlig exploateringsprocess medför.

1.3 Syfte

Avsikten med examensarbetet är att studera exploateringsprocessen och särskilt att identifiera och analysera byggherrens risker och problem vid markexploatering från idé till laga kraft vunnit detaljplan. På grund av exploateringsprocessens omfattning syftar arbetet till att framförallt sammanställa de risker som byggherren löper i samband med detaljplan och avtal med kommunen.

1.4 Frågeställningar

För att uppnå arbetets syfte har följande frågeställningar formulerats.

- Vilka krav ställer kommunen på byggherren och är de rimliga?
- Hur använder kommunen planmonopolet?
- Medför kommunens krav ökade risker?

1.5 Metod

Arbetsmetoden grundar sig på en iterativ metod där modeller och hypoteser utformats för att granskas och verifieras, vilket medfört att de antingen bevarats, förkastats eller reviderats. Metodens iterativa steg är.

- Faktasamlade.
- Framtagning av modell och uppställning av hypotes.
- Granskning, validering och verifiering.
- Revidering.

Hur faktainsamlingen utförts, har varierat från grundläggande förståelse för processen genom litteraturstudium till studier av genomförandavtal och detaljplan. Den arbetsmodell som nyttjats är iterativ. I modellens initialskede görs en grundläggande genomgång av mekanismer och beroendeförhållanden. Skedet följs av ett stadium med modellbyggande, där utifrån den förståelse som erhöles från initialskedet framtog en hypotetisk modell för möjliga problem. Det krävdes en bekräftelse av de egna modellerna, vilket gjordes på det efterföljande valideringsskedet. Granskningen av modellerna skedde genom att i andras arbeten finna grund för de egna påståendena. Detta kunde antingen leda till ett understödande, förkastande eller omformning av hypotes. Skedena upprepades fram tills djup och bredd på de framkomna

problemen var tillräckligt stort. För djupare förståelse och i oklara fall nyttjades intervju av sakkunnig för kunskap och verifiering.

Utöver detta arbete har en fallstudie genomförts i syfte att klargöra hur verkligheten förhåller sig till teorin. Fallstudien har även den bidragit till kunskap om processen, vilket givit upphov till ett flertal uppslag kring krav och risker i samband med exploatering.

1.6 Avgränsningar

Den del av exploateringsprocessen som behandlas är från förvärvat mark till laga kraft vunnen detaljplan. Studien avgränsas till att studera de omständigheter som råder då byggherren, i egenskap av byggbolag, agerar markägare. Meningen med studien är att behandla de bakomliggande riskerna och det lagstöd som finns vid förhandlingarna. Varken rent ekonomiska, miljötekniska eller byggnadstekniska aspekter behandlas, som dock är väl så förekommande vid förhandlingarna med kommunen.

1.7 Källkritik

Fallstudium är en vanlig metod att angripa ett problem, huruvida undersökningar av fall är en god metod beror på tillämpningen. För att en metod med fallstudier ska vara statistiskt säkerställd krävs ett stort urval, vilket sannolikt borde vara en övermäktig uppgift att genomföra på endast tjugo veckor. Statistiska metoder kan nyttjas för att säkerställa urvalet av fall och sannolikheten på problemen, men osäkerheten skulle bli hög och svårigheten ligger i valet av fall så att dessa är representativa. Fördelen med fallstudium är att det ger en koppling till verkligheten. Nackdelen med enbart litteraturstudium är att underlaget oftast är generellt hållet och därmed inte tar hänsyn till det specifika fallet.

Genom att visa hur de identifierade riskerna och kraven återspeglar sig i ett fall kan en koppling mellan teori och praktik göras. Det är mindre bra att projektet som nyttjats vid utformningen av teorin är den samma på vilken validering görs. Detta kan skapa en skev bild av hur det verkligen förhåller sig. Ingen statistisk grund eller säkerställning kan göras av hur vanligt förekommande de olika riskerna är eftersom det är ett beroende förhållande. Därför drar studien inga slutsatser rörande riskernas frekvens. De frekvenser som berörs i fallet Lomma Hamn bygger istället på externa källor från andra större undersökningar i ämnet.

Det är viktigt att säkerställa och identifiera det verkliga skeendet. Intervjuer med yrkesverksamma är en bra metod. Yrkesverksamma har en inblick i processen som utomstående inte kan skaffa sig. Men nackdelen är att dessa yrkesverksamma oftast inte är objektiva och ibland även kan ha sin egen agenda. Förfarandet med intervjuer snarare än enkäter innebär att beslutsunderlaget minskar eftersom en kvalitativ snarare än en kvantitativ undersökning har använts. Det mindre underlaget ska förhoppningsvis gengäldas av en högre kvalitet på undersökningens frågor och svar, vilket ska resultera i att de risker som inte tidigare kunnat identifieras kan uppmärksammas. Dock kan problem ligga i de intervjuades kunskap och objektivitet, vilket är svårt att säkerställa.

Eftersom arbetet visade sig långt mer omfattande och svår penetrerat än förväntat kan risker ha missats. Därutöver förekommer dolda risker.

1.8 Rapportdisposition

Rapporten är skriven för att efterlikna en lärobok för att läsarens eventuella kunskapsluckor ska fyllas. För att läsare med mindre insikt i vissa områden ska kunna värdera innehållet, samt för att underlätta vidare studier i ämnet. Rapporten är uppdelad i inledning, teori, fallstudie med tillhörande analys och slutsats samt sammanfattande analys och slutsats.

- Inledning.
Kapitel 1
- Teori.
Kapitel 2-4
- Fallstudium.
Kapitel 5-7
- Analys och slutsats.
Kapitel 8

2 Exploateringsprocessen

2.1 Allmänt om markexploatering

För att kunna utreda riskerna i markexploatering måste en grundlig genomgång av processen göras. Markexploatering innebär en förädling av marken, vilket kan ske genom att byggnader uppförs på obebyggd mark eller att gamla byggnader rivs och ersätts med nya. Markexploateringen startar med en idé om hur ett område ska utvecklas, det är hur detta område sedan går från idé till färdig produkt som är exploateringsprocessen. Eftersom processen är så omfattande finns det en mängd olika faktorer som påverkar om projektet blir framgångsrikt eller inte. Hur genomförandet av exploateringsverksamheten ska ske regleras av ett flertal regler, lagar och förordningar.

Idén om hur marken ska användas kan komma från de tre olika intressenterna kommun, byggherre och fastighetsägare. Initiativtagare till projektet blir den som har önskemål om en förändring. Det är viktigt vem som är initiativtagare i den fortsatta planeringen eftersom det påverkar beroendeförhållandet mellan parterna. Den som är mest beroende av projektet kan tvingas att göra eftergifter.¹ Byggherre är den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten. Byggherren ska se till att arbetena utförs enligt plan- och bygglagen (PBL) och enligt föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av PBL.² Byggherren kan till exempel vara ett byggbolag, kommunalt bostadsföretag eller en enskild fastighetsägare.³

I exploateringsprocessen har framtagandet av detaljplanen en framträdande roll. PBL 1:2 anger att det är kommunen som planlägger mark- och vattenområden. Enligt Kalbro kan kommunen genom det kommunala planmonopolet avgöra var, när och hur en detaljplan ska upprättas samt antas.⁴ Kommunens planmonopol medför att beroendeförhållandet mellan parterna inte väger jämnt, vilket är något som kommunen kan nyttja för att diktera eller ändra villkoren i genomförandeaftalet. Det reglerar förhållandet mellan kommun och fastighetsägare eller byggherre. Markexploateringar kompliceras av att många aktörer eller intressenter kan vara involverade. Alla dessa variabler gör varje markexploateringsprojekt unikt.

För att en korrekt analys av riskerna ska kunna göras är det viktigt att reda ut kommunens roll i exploateringsprocessen. Eftersom en kommun är en juridisk person kan kommunen till exempel äga fast och lös egendom samt ingå avtal.⁵ Kommunen fungerar som en myndighet genom att den ska avgöra markens användning genom planläggning. Kommunen kan även agera som markägare och byggherre.⁶ När kommunen äger marken kan markägandet användas för att påverka utformningen, om kommunen inte äger marken kan istället planmonopolet användas.

Planmonopolet torde vara kommunens viktigaste hjälpmedel för att åstadkomma en lämplig markanvändning ur samhällsbyggnadssynpunkt. I planfrågor måste kommunen ta hänsyn till medborgarnas synpunkter.⁷

När kommunen är huvudman för allmän platsmark samt VA har kommunen ansvaret att detta byggs ut enligt planen. Byggherrens huvudsakliga ansvar är att bebygga kvartersmarken så att det stämmer överens med detaljplanen. När kommunen är huvudman för allmän platsmark bygger de antingen själva anläggningarna eller så svarar byggherren för iordningställandet av

¹ Lundin, 2001 s. 21

² PBL 9:1 1 st

³ Sohtell & Sundell, 1993 s. 11

⁴ Kalbro, 2002 s. 41

⁵ Strömberg, 1995 s. 14

⁶ Kalbro, 2002 s. 22

⁷ Ulfvarsson Östlund, 2002 s. 65

gator, parker och VA-ledningar. De allmänna anläggningarna överförs sedan till kommunen. De två varianterna kräver olika bestämmelser i genomförandavtalen.⁸

2.2 Planprocessen

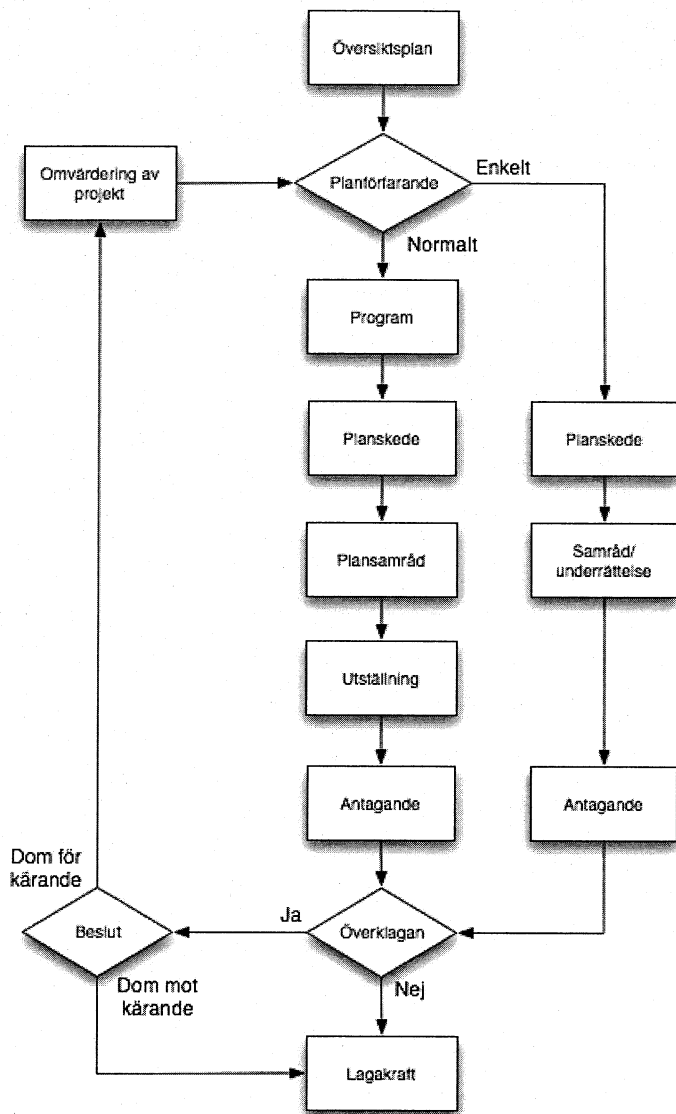
I planprocessen regleras rättigheter och skyldigheter dels mellan samhälle och markägare dels markägare sinsemellan. Innan detaljplanen utformas måste projektet initieras och eventuellt ett planprogram upprättas. Genom lagar reglerar riksdagen hur planprocessen ska genomföras. Innan plan- och bygglagen kom var det staten som fastställde planerna.⁹ Nu är det kommunens uppgift att genomföra planprocessen efter dessa lagar. Denna initieras ofta av ytterligare en intressent, som är byggherren. Utöver dessa aktörer kan även allmänheten vara intressent i planprocessen. Enligt PBL 1:5 har varje enskild aktör lika stor rätt till att göra sina åsikter hörda och bedömda.

Det mest centrala dokumentet som upprättas i planprocessen är detaljplanen. Hur en detaljplan ska upprättas regleras i plan- och bygglagen. Enkelt planförfarande kan enligt PBL användas om förslaget är av begränsad betydelse och saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande.¹⁰ Skillnaderna mellan normalt och enkelt planförfarande visas i figur 1. För mer ingående information rörande planförfarande se avsnitt 2.2.5 – 2.2.8 för normalt och avsnitt 2.2.9 för enkelt.

⁸ Sohtell & Sundell, 1993 s. 36-37

⁹ SOU 2005:77 s. 358

¹⁰ PBL 5:28 1st



Figur 1. Normalt planförfarande och enkelt planförfarande.

2.2.1 Översiktsplan

Kommunen ska ha en aktuell översiktsplan som täcker hela kommunens yta. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande men den ska ge en vägledning för hur mark- och vattenområden ska användas.¹¹ Översiktsplanen gör inte några avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen.¹² De allmänna intressen som anges i Miljöbalken (MB) och PBL ska vägas mot varandra i översiktsplanen. Om intressena står i konflikt med varandra ska anges vilka intressen som ska prioriteras.¹³ Om ett kommunalt intresse står mot riksintresset redovisas motsättningen i översiktsplanen. Vid enighet rörande riksintresse ligger ansvaret för detaljplaneringen endast hos kommunen. Om inte enighet har uppnåtts ska länsstyrelsen

¹¹ PBL 1:3

¹² Översiktsplan, Lomma kommun, 2001-05-03 s. 10

¹³ Översiktsplan, Lomma kommun, 2001-05-03 s. 11

bevaka riksintresset vid detaljplaneringen.¹⁴ Kommunen kan även ta fram fördjupningar av översiktsplanen för till exempel vissa stadsdelar. En fördjupning av översiktsplanen är formellt detsamma som en ändring av planen. En översiktsplan måste ställas ut för offentlig granskning i minst två månader innan den kan antas av kommunfullmäktige. Kommunen ska samråda med länsstyrelsen, andra kommuner, myndigheter och enskilda som kan ha intresse av förslaget för att få ett bredare beslutsunderlag. Synpunkterna ska redovisas i en samrådsredogörelse.¹⁵ Vid utformning av översiktsplan kan en ortsanalys göras, vilken visar hur området ska utformas för att bevara intrycket av historia, geografi och kultur.¹⁶

2.2.2 Detaljplan

Det är genom detaljplan som områdets utformning regleras. För att genomföra en markexploatering krävs oftast att en detaljplan upprättas. Undantaget är om det redan existerar en flexibel detaljplan som rymmer den tilltänkta exploateringen. Det är kommunen som i enlighet med planmonopolet har ensamrätt på detaljplaner. Därför får enskild, organisation eller företag förlita sig på kommunen för upprättande av detaljplan.

Enligt PBL krävs detaljplan för varje ny sammanhållen bebyggelse eller bebyggelse som ska förändras eller bevaras. Detaljplan måste även upprättas för ny enstaka byggnad som får betydande inverkan på omgivningen och/eller ska byggas i ett område där det råder ett högt bebyggelsetryck.¹⁷ Det är viktigt att ha kunskap om detaljplanen. Eftersom kunskapen ger värdefull information om vad som regleras i detaljplanen, vilket i sin tur ger svar på frågan om vilka krav kommunen har rätt att ställa på byggherren.

2.2.3 Detaljplanens utformning

Detaljplanen ska ange vad som är allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Utformningen och användningen ska alltid anges för kvartersmark och vattenområden. Om kommunen ska vara huvudman för de allmänna platserna ska användning och utformning framgå. När kommunen inte ska vara huvudman ska detta anges i detaljplanen.¹⁸ En genomförandetid på mellan fem och femton år ska anges i detaljplanen. Enligt PBL gäller dock planen även efter genomförandetidens utgång fram tills planen ändras eller upphävs.¹⁹ Vid upprättandet av en detaljplan är det enligt PBL obligatoriskt med plankarta med bestämmelser, planbeskrivning och genomförandebeskrivning.²⁰

I detaljplanen (se nedan) får *högst* utöver vad som är allmänna platser, kvartersmark eller vattenområde och deras utformning och användning regleras.²¹

- När bygglov, rivningslov och marklov krävs.
- Byggnaders största omfattning över och under markytan, samt minsta omfattning om det finns särskilda hänsyn till miljön eller bostadsförsörjningen.
- Byggnaders användning och för bostadsbyggnader andelen studentlägenheter, servicelägenheter etcetera, samt storleken på lägenheterna.
- Placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varsamhetsbestämmelser för att precisera kraven i PBL 3:10, skyddsbestämmelser samt rivningsbestämmelser för byggnader som är värdefulla enligt PBL 3:12.
- Vegetation, markytans utformning och höjdläge.
- Utformning och användning av allmänna platser när kommunen inte är huvudman.
- Stängsel samt utfart eller annan utgång mot allmänna platser.

¹⁴ Översiktsplan, Lomma kommun, 2001-05-03 s. 87

¹⁵ Riksdagens revisorer, 2001 s. 9

¹⁶ Ortshanlys för Lomma, 2001-09-01, s. 3

¹⁷ PBL 5:1 1st

¹⁸ PBL 5:3, PBL 5:4

¹⁹ PBL 5:5

²⁰ PBL 5:9, 5:10

²¹ PBL 5:7 1st

- Placering och utformning av parkeringsplatser samt förbud mot parkering på viss mark eller i vissa byggnader.
- Tillfällig användning av mark eller byggnader som inte genast behövs för att uppfylla planens ändamål.
- Redovisning av markområden som behövs för allmänna ledningar, energianläggningar samt trafik- och väganordningar.
- Skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen samt högsta tillåtna värden på buller, ljus eller annat liknande som omfattas av MB 9:e kapitlet.
- Principerna för fastighetsindelningen och för inrättandet av gemensamhetsanläggningar.
- Skydd för allmänna platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Detaljplanen kan även enligt PBL omfatta bestämmelser om exploateringssamverkan om det är betydelsefullt att samordna.²² Möjligheterna att bedriva handel får endast regleras om det finns särskilda skäl.²³

2.2.4 Genomförandebeskrivning

Genomförandebeskrivningen är ett dokument som upprättas med de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som ska genomföras för att uppnå detaljplanens mål.²⁴ Ekonomiska frågor i genomförandebeskrivningen kan vara kostnader för gator, vägar, parkanläggningar, VA-anläggningar, gemensamhetsanläggningar, el- och fjärrvärmeanläggningar samt administration,²⁵ vilket kan innebära kostnader för fastighetsbildningsåtgärder.²⁶ Mellan kommun och byggherre kan genomförandebeskrivningen behandla kostnadsfördelningen, vilket annars vanligen regleras i genomförandeaftalen.²⁷

Allmänhetens intresse ligger oftast inte i den direkta kostnadsfördelningen, utan de är vanligen mest intresserade av hur skattemedlen används samt hur miljöfrågor hanteras.²⁸

Det är viktigt att innehållet i genomförandebeskrivningen anpassas efter vilka som har ett intresse av den. Det ställs lägre krav på genomförandebeskrivningen om intressenterna (förutom allmänheten) inte är enskilda fastighetsägare utan endast är kommun och byggherre.²⁹

2.2.5 Programskedet

En detaljplan ska om det inte är onödigt grundas på ett program, som anger utgångspunkter och mål för planen.³⁰ Program är i regel onödigt när planen uppfyller de formella förutsättningarna för enkelt planförfarande. En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) visar vilka konsekvenser olika alternativ medför jämfört med nollalternativet. En MKB behövs om exploateringen medför en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark, vatten och andra resurser. Kommunen ska samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och berörda kommuner när programmet utarbetas. Sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av programmet ska beredas tillfälle till samråd. Även myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt

²² PBL 6:2 1st, PBL 5:7 2st

²³ PBL 5:7 3st

²⁴ PBL 6:1

²⁵ Sothell & Larsson, 1994 s. 16-17

²⁶ Sothell & Larsson, 1994 s. 22

²⁷ Sothell & Larsson, 1994 s. 20

²⁸ Sothell & Larsson, 1994 s. 73-74

²⁹ Sothell & Larsson, 1994 s. 73-74

³⁰ PBL 5:18 1st

intresse av programmet ska beredas tillfälle till samråd.³¹ Om en miljökonsekvensbeskrivning krävs ska preliminära uppgifter om miljökonsekvenser finnas vid samrådet.³²

Kravet att detaljplan ska föregås av ett program stärktes 1996. Detta eftersom man ville ge möjlighet för medborgare att komma in tidigt i planeringen. Innan 1996 stod det i PBL att detaljplanen borde grundas på ett program, vilket innebar att det rekommenderades att ett program upprättades. I dagens lagstiftning ska alltid detaljplanen grundas på ett program om det inte anses onödigt.³³

2.2.6 Plansamråd

Likt utarbetandet av program kan en del samråd krävas när förslag till detaljplan upprättas. Samrådet ska förbättra beslutsunderlaget samt ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samråden redovisar kommunen planeringsunderlag samt vilka följder förslaget medför. Om program och miljökonsekvensbeskrivning finns ska även de redovisas.³⁴ Kommunen ska samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten samt kommuner som berörs av förslaget. Kommunen ska även bereda tillfälle till samråd för sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster samt boende som berörs av förslaget. Även myndigheter, sammanslutningar samt enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse i förslaget ska beredas tillfälle till samråd.³⁵ Under samrådet ska länsstyrelsen ge råd om hur PBL 2:a & 3:e kapitlet ska tillämpas. Den ska också verka för att riksintressen enligt MB 3:e & 4:e kapitlet samt miljökvalitetsnormerna enligt MB 5:e kapitlet tillgodoses. Länsstyrelsen ska även samordna mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner.³⁶ Vissa miljökvalitetsnormer sätter gränser som inte får över- eller underskidas vilket är gränsvärdesnormer. Andra miljökvalitetsnormer har karaktären av målvärden, riktvärden eller långsiktiga mål.³⁷

Beroende på hur komplicerad planeringsuppgiften är varierar antalet samråd samt hur samrådet går till. Om få personer berörs kan en lämplig form av samråd vara ett utskick av förslaget samt telefonkontakt eller ett personligt möte på platsen. Ett offentligt möte eller en samrådsutställning ordnas om det är många personer som berörs av förslaget. Till grund för rätten att överklaga ligger skriftliga synpunkter på förslaget.³⁸ Resultatet av samråden ska redovisas i en samrådsredogörelse.³⁹

2.2.7 Utställningsskedet

Innan en detaljplan kan antas ska kommunen ställa ut detaljplaneförslaget. Enligt PBL ska synpunkter på förslaget lämnas skriftligen under utställningstiden.⁴⁰ Dessutom ska en kungörelse annonseras ut före utställningstidens början.⁴¹

Utställningshandlingarna ska innehålla planbeskrivning, genomförandebeskrivning och samrådsredogörelse. Om planprogram, MKB, grundkarta och fastighetsförteckning har upprättats ska utställningshandlingarna även innehålla det. Övrigt planeringsunderlag som kommunen anser ha betydelse vid bedömning av förslaget ska också finnas med bland utställningshandlingarna. Efter utställningstiden ska enligt PBL kommunen sammanställa skriftliga synpunkter och med hänsyn till dem redovisa sina förslag i ett utlåtande.⁴² De som

³¹ PBL 5:20

³² Boverket, 2002 s. 22

³³ Riksdagens revisorer, 2001 s. 12-13

³⁴ PBL 5:21 1st

³⁵ PBL 5:20

³⁶ PBL 5:22

³⁷ SOU 2005:77 s.337

³⁸ Boverket, 2002 s. 25

³⁹ PBL 5:21 2st

⁴⁰ PBL 5:23

⁴¹ Boverket, 2002 s. 27

⁴² PBL 5:27 1st

inte fått sina synpunkter tillgodosedda ska underrättas om det i brev om antalet inte är för stort.⁴³ En ny utställning krävs om en väsentlig förändring av förslaget görs.⁴⁴

2.2.8 Antagande och överklagande

Det är kommunfullmäktige som antar detaljplaner. Planer av mindre vikt kan dock kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden anta på uppdrag av kommunfullmäktige.⁴⁵ Om marken eller utrymmet behövs för områdets ändamålsenliga användning enligt upprättat förslag till detaljplan kan länsstyrelsen på ansökan av kommunen förordna att mark eller annat utrymme ska avstås utan ersättning till kommunen. Detaljplanen kan då inte antas innan ansökningen har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft.⁴⁶ Det måste dock anses skäligt med hänsyn till den nytta markens eller utrymmets ägare förväntas få av planen för att förordnande ska få meddelas.⁴⁷ Beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplanen får överklagas till länsstyrelsen av den som senast under utställningstiden har framfört skriftliga synpunkter.⁴⁸ Länsstyrelsens beslut kan sedan överklagas till regeringen.⁴⁹ Regeringen är slutinstans men det finns möjlighet att få planbeslutet överklagat till regeringsrätten.⁵⁰

Den myndighet som prövar överklagandet att anta, ändra eller upphäva detaljplan ska antingen fastställa eller upphäva beslutet helt. Beslutet får upphävas i viss del eller ändras om kommunen medger det.⁵¹ Myndigheten kan på kommunens begäran förordna att trots att överklagandet inte slutligen avgjorts kan delar som inte berörs av överklagandet genomföras. Det går inte att överklaga ett sådant förordnande.⁵² När överklagandetiden har gått ut och ingen överklagan inkommit alternativt att inkomna överklaganden annullerats vinner detaljplanen laga kraft.

Handläggningstiderna är väldigt skiftande från plan till plan. Handläggningen av överklagade detaljplaner brukar i genomsnitt ta tre månader i länsstyrelserna och åtta månader i regeringen. Till regeringsrätten brukar man få vänta minst sju månader innan det ges besked om prövningstillstånd. Det är bara några få ärenden som prövas i regeringsrätten.⁵³

2.2.9 Enkelt planförfarande

Enkelt planförfarande får tillämpas om förslaget är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten och är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande.⁵⁴ "*Begränsad betydelse*" innebär att planen är av rutinkaraktär. Om enkelt planförfarande ska användas är det bra om samrådskretsen är begränsad, annars är normalt planförfarande mer praktiskt. "*Saknar intresse för allmänheten*" kan innebära att frågan till exempel varit uppe innan och inte fått några omfattande invändningar.⁵⁵ Vid enkelt planförfarande behövs vanligen inte program samt att samrådskretsen begränsas. Det behövs inte heller en särskild samrådsredogörelse eftersom den ingår i utlåtandet. Vid enkelt planförfarande ersätts utställningen med en underrättelse direkt i samrådskretsen samt att kungörelseförfarandet begränsas.⁵⁶

När det gäller enkelt planförfarande ska kommunen bereda tillfälle till samråd för länsstyrelsen, erkänd organisation eller förening av hyresgäster samt andra som har ett

⁴³ PBL 5:27 2st

⁴⁴ PBL 5:27 3st

⁴⁵ PBL 5:29

⁴⁶ PBL 6:19 1st

⁴⁷ PBL 6:19 2st

⁴⁸ PBL 13:5 1st, PBL 13:2 1st

⁴⁹ PBL 13:4 1st

⁵⁰ Riksdagens revisorer, 2001 s. 15

⁵¹ PBL 13:8 1st

⁵² PBL 13:8 2st

⁵³ SOU 2004:40 s.63

⁵⁴ PBL 5:28 1st

⁵⁵ Boverket, 2002 s. 34

⁵⁶ Boverket, 2002 s. 35

väsentligt intresse av förslaget.⁵⁷ Efter att de har blivit underrättade har de två veckor på sig att lämna skriftliga synpunkter på förslaget. Om samtliga godkänner förslaget tidigare så kan det tas upp till beslut innan de två veckorna har gått. I ett särskilt utlåtande ska en sammanställning av inkomna synpunkter samt förslagen de medför redovisas, vilken ska bifogas planhandlingarna.⁵⁸ Även lantmäterimyndigheten bör kontaktas om det finns genomförande frågor den berörs av.⁵⁹ Man kan övergå från enkelt planförfarande till normalt planförfarande och vice versa under handläggningen av ett förslag om det finns skäl för detta. Om detaljplanen överklagas används samma rutiner oavsett om det är enkelt eller normalt planförfarande.⁶⁰

2.3 Genomförandeavtal

Förutom lagstiftningen används vanligen frivilliga avtal. Överenskommelser mellan kommun och byggherre kallas för genomförandeavtal.⁶¹ De flesta typer av genomförandeavtal täcks in i nedanstående definition.

*”Ett civilrättsligt avtal mellan kommun och byggherre som fastställer gemensamma mål och/eller reglerar parternas rättigheter och skyldigheter i samband med en markexploatering”.*⁶²

Beroende på vem som är markägare delas genomförandeavtalen in i exploateringsavtal och markanvisningsavtal. Om byggherren äger marken där bebyggelse ska uppföras när avtalet ingås handlar det om ett exploateringsavtal.⁶³ Om kommunen däremot är markägare när exploateringen påbörjas upprättas ett markanvisningsavtal. I markanvisningsavtalet ingår både köpeavtal samt villkor som kommunen och byggherren måste uppfylla i samband med exploateringen.⁶⁴ I de flesta exploateringsavtal och i samtliga markanvisningsavtal regleras marköverlåtelse och/eller markupplåtelse. Genomförande frågorna löses oftast parallellt med upprättandet av detaljplanen.⁶⁵ Innan ett exploaterings- eller markanvisningsavtal kan ett föravtal ingås.

Byggherrens motiv att ingå ett genomförandeavtal kan vara att det finns ett lämpligt markområde samt att marken har eller kommer att förses med byggrätt genom denna process. Det krävs även att projektet är ekonomiskt genomförbart för att byggherren ska ha intresse av att ingå ett avtal.⁶⁶ Ibland kräver kommunen att byggherren tecknar ett exploateringsavtal för att planläggning av marken ska ske.⁶⁷ Det är vanligt att exploaterbar mark ägs av kommunen, då kan kommunen kräva att ett markanvisningsavtal träffas mellan kommunen och byggherren. I detta fall grundar sig kommunens makt dock främst på markägandet. När byggherren äger marken och ett exploateringsavtal upprättas är det bra för kommunen om exploateringsavtalet finns vid antagandet av detaljplanen, eftersom det blir en mycket svårare förhandlingssituation för kommunen att tvinga fram ett exploateringsavtal efter laga kraft vunnit detaljplan.

2.3.1 Föravtal

Ett föravtal är en överenskommelse som förbereder det slutliga avtalet. En fördel med ett föravtal är att det tydligt framgår vilka för- och nackdelar som exploateringen kommer att

⁵⁷ PBL 5:25 1st PBL 5:28 2st

⁵⁸ PBL 5:28 2st

⁵⁹ Boverket, 2002 s. 36

⁶⁰ Riksdagens revisorer, 2001 s. 42

⁶¹ Kalbro, 2002 s. 163

⁶² Miller, 1993 s 7

⁶³ Kalbro, 2002 s. 164

⁶⁴ Kalbro, 2002 s. 168

⁶⁵ Miller, 1993 s. 29

⁶⁶ Miller, 1993 s. 30

⁶⁷ Miller, 1993 s. 31

medföra. Vid kommunalt markägande kan föravtalet leda fram till ett markanvisningsavtal och om byggherren äger marken kan föravtalet leda fram till ett exploateringsavtal.

En skillnad mot de slutliga avtalen är att föravtalen inte är knutna till en bestämd detaljplan. Frågor som kan regleras i föravtalet är till exempel hur mycket byggherren kan få bygga i området, vem som ska betala om projektet inte genomförs och en garanti för byggherren att få köpa marken om projektet verkar gå att genomföra.⁶⁸ Observera att det inte är juridiskt bindande med framtida förvärv.⁶⁹ Innan byggrätten har blivit bestämd enligt detaljplanen måste dock ofta byggherren ta en risk med relativt stora investeringar.⁷⁰

Föravtalen kan delas in i olika typer av avtal. Ett ramavtal är ett föravtal som berör byggrätt och andra principer för exploateringen. Avtalet kan kallas för planeringsavtal om det framförallt är riktlinjer och kostnadsfördelning för själva planeringsarbetet som tas upp. En eventuell framtida marköverlåtelse brukar tas upp i ett optionsavtal.⁷¹

2.3.2 Exploateringsavtal

När byggherren äger marken har kommunen det kommunala planmonopolet att förlita sig på för att få igenom sin vilja. Vilket innebär att kommunen kan bestämma var, när och hur en detaljplan ska upprättas. Exploateringsavtalet tecknas alltid innan detaljplanen antas. Det vanligaste är att avtalet ingås strax innan planen antagande samt görs beroende av att detaljplanen vinner laga kraft. Avtalet ger kommunen garantier att exploateringen sker enligt kommunens avsikter. Exploateringsavtalet kan reglera vem som ska utföra samt bekosta de olika åtgärderna.⁷²

Trots att byggherren kan anse sig tvingad att underteckna exploateringsavtalet på grund av kommunens planmonopol är det inget hinder för dess legalitet. Det intressanta är avtalsvillkoren som byggherren måste acceptera.⁷³

2.3.3 Markanvisningsavtal

I markanvisningsavtal grundar sig kommunens förhandlingssituation främst på ägandet av marken, och inte på det kommunala planmonopolet. Detta avtal kan ingås innan eller efter antagandet av planen eftersom avtalet är oberoende av detaljplanens antagande. Det finns inte samma juridiska begränsningar för markanvisningsavtal som för exploateringsavtal, eftersom kommunen i detta fall agerar som säljare. Kommunen får dock inte blanda ihop sina roller som planmyndighet och markförsäljare.⁷⁴

2.3.4 Reglering genom genomförandeavtal

I genomförandeavtalet ska först och främst anges mellan vilka parter avtalet är upprättat, detta för att det inte ska råda tveksamheter kring ansvarsbördan i avtalet. Ansvar och villkor som regleras i avtal kan till exempel vara att detaljplanen måste antas och vinna laga kraft för att avtalet ska vara gällande.⁷⁵

Avtal kan nyttjas för att reglera det som inte kan regleras i detaljplan, som till exempel bostadens upplåtelseform. Kommunen kan genom genomförandeavtalen sätta en tidsgräns när olika åtgärder ska vara klara. Kommunen kan kräva att några av köparna eller hyresgästerna ska komma från kommunens bostadskö. Avtalen kan reglera vilka anläggningar som kommunen respektive byggherren ska utföra. För till exempel gator, VA-ledningar, planeringsarbete och mark som byggherren förvärvar av kommunen ska byggherren utge

⁶⁸ Kalbro, 2002 s. 169

⁶⁹ JB 4:4

⁷⁰ Lundin, 2001 s. 30

⁷¹ Miller, 1993 s. 27

⁷² Kalbro, 2002 s. 164

⁷³ Kalbro, 2002 s. 165

⁷⁴ Kalbro, 2002 s. 168

⁷⁵ Kalbro, 2002 s. 170

ersättning till kommunen. I princip ska ersättning utgå från kommunen till byggherren om byggherren till exempel utfört allmänna platser och VA-anläggningar. Det är vanligt att byggherren lämnar över anläggningarna till kommunen och "kvittar" dem mot byggherrens gatukostnads- och VA-avgifter. I genomförandeaftalet kan regleras hur kontroll och besiktning ska genomföras på till exempel de byggnader och gemensamhetsanläggningar som byggherren ansvarar för. Det är vanligt att byggherren får ställa en säkerhet, till exempel en bankgaranti till kommunen för att kunna rätta till fel och brister. Ett genomförandeaftal bör ange hur tvister angående avtalets tolkning ska avgöras.⁷⁶

2.4 Typfall av exploateringsprocessen

Eftersom markexploateringar skiljer sig åt är det viktigt att anpassa sig efter förutsättningarna. Man tar reda på vilka ägarförhållanden som råder inom området och vad som förväntas av fastighetsägaren och byggherren vid upprättandet av detaljplanen. Det finns fyra typfall för hur exploateringsprocessen genomförs. I de fyra typfallen samordnas planprocess, markförvärv, genomförandeaftal och byggprocess på olika sätt.⁷⁷ Typfallen och förhållandena för dem illustreras i figur 2.

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

Figur 2: Fyra olika typfall av en markexploatering.⁷⁸

2.4.1 Typfall 1

I detta fall ägs marken av byggherren, men byggherren medverkar inte aktivt vid planens upprättande. Kommunen svarar för upprättande av detaljplanen, fast byggherren kan påverka exploateringen bland annat i plansamrådet. När det finns flera fastighetsägare inom exploateringsområdet är detta fall vanligt.⁷⁹ Dessa områden planläggs bland annat på grund av att kommunen initierar att det finns ett behov av bostäder och lokaler eller att vatten- och avloppsförhållandena behöver förbättras. Fastighetsägare kan också ta initiativet till planläggning om de till exempel efter att planeringen är genomförd avser att sälja vissa delar av fastigheten. Markförvärv kan ske både innan och under tiden som planen upprättas. Innan detaljplanen antas tecknas ett exploateringsavtal mellan byggherren och kommunen.⁸⁰ Efter laga kraft vunnit detaljplan tar byggprocessen vid.⁸¹ Typfall 1 illustreras i figur 3.

⁷⁶ Kalbro, 2002 s. 172-173

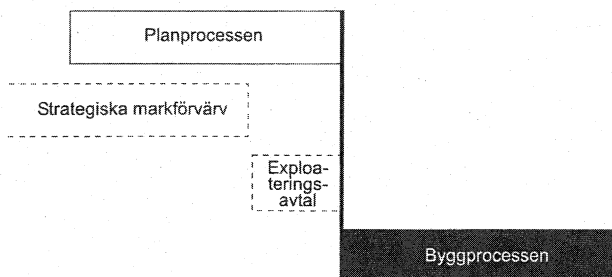
⁷⁷ Kalbro, 2002 s. 216-217

⁷⁸ Kalbro, 2002 s. 217

⁷⁹ Kalbro, 2002 s. 219

⁸⁰ Kalbro, 2002 s. 220

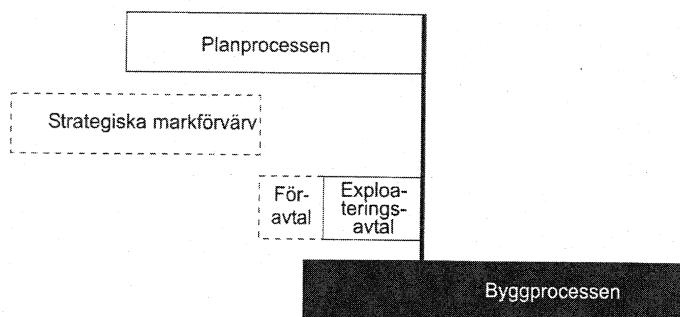
⁸¹ Kalbro, 2002 s. 221



Figur 3: Exploateringsprocessen när byggherren äger marken, men tar inte fram planen tillsammans med kommunen.⁸²

2.4.2 Typfall 2

Byggherren äger marken och tar fram planen tillsammans med kommunen. Genom att byggherren medverkar vid upprättandet av detaljplanen kan delar av byggprocessen ske parallellt med planläggningen. Planen får i och med detta en bättre utformning till exempel i form av bebyggelse, eftersom kommunen ensam har svårt att fastställa de krav som ställs på hur bebyggelsen ska utformas. Om kommunen har ett genomarbetat detaljplaneprogram blir kommunens uppgift framförallt att granska hur byggherren vill förändra marken om de praktiska delarna överläts på byggherren.⁸³ Om byggherren ska medverka vid upprättandet av detaljplanen måste byggherren äga marken eller köpa den mycket tidigt i planprocessen. Byggherren kan även ansvara primärt för projekteringen medan kommunen tar mer ansvar för upprättandet av detaljplanen. Ett föravtal kan upprättas innan exploateringsavtalet. I detta fall kan upphandling av byggprojektet inledas i slutskedet av planprocessen om planen är odiskutabel. Byggherren kan däremot inte börja bygga förrän planen har antagits och bygglov har beviljats.⁸⁴ Typfall 2 illustreras i figur 4.



Figur 4: Exploateringsprocessens genomförande när byggherren äger marken samt är aktiv vid upprättandet av detaljplanen.⁸⁵

2.4.3 Typfall 3

Eftersom kommunen äger marken samt att byggherren inte medverkar aktivt vid planens upprättande är kommunen ensam aktör i början av exploateringen. Kommunen upprättar därför detaljplanen utan att veta hur den blivande byggherren vill ha det. Det är därför bra om kommunen upprättar en flexibel detaljplan som ger byggherren vissa möjligheter att bestämma mer i detalj hur området ska se ut.⁸⁶ Det vanligaste är att kommunen har förvärvat marken innan planläggningen tar vid. Planläggningen kan påbörjas innan kommunen äger

⁸² Kalbro, 2002 s. 219

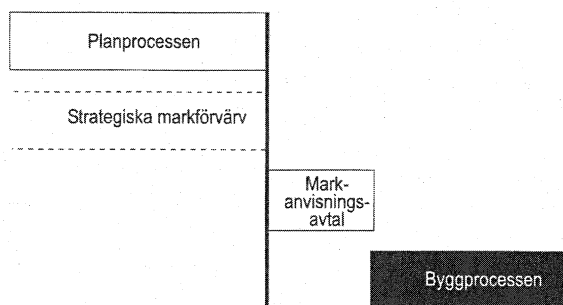
⁸³ Kalbro, 2002 s. 222

⁸⁴ Kalbro, 2002 s. 223

⁸⁵ Kalbro, 2002 s. 222

⁸⁶ Kalbro, 2002 s. 224

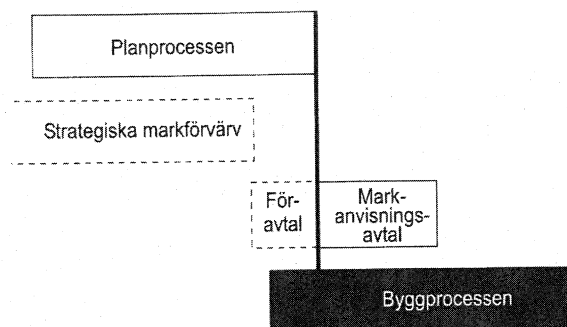
marken eftersom den kan tvångsförväras enligt expropriationslagen. Markförvärven mellan kommunen och byggherren regleras i ett markanvisningsavtal. Genom att kommunen äger marken är det kommunen som får tillgodose sig den markvärdestegring som uppkommer genom exploateringen. Kommunen kan även styra över vilken byggherre som får utföra markanvisningstävlingar. Den byggherre som kan ge det bästa alternativet angående exploateringen får köpa marken.⁸⁷ Typfall 3 illustreras i figur 5.



Figur 5: Marken ägs av kommunen och byggherren har ingen aktiv medverkan när planen upprättas.⁸⁸

2.4.4 Typfall 4

I detta fall äger kommunen marken och tar fram planen tillsammans med byggherren. I planprocessen blir kommunens uppgift framförallt att granska planförslaget som byggherren lämnar. Byggherren utses innan arbetet med detaljplanen startar vilket gör att kommunen fritt kan välja den byggherre som kommunen finner lämplig. Kommunen kan även ordna en markanvisningstävling. Det är vanligt att det tecknas ett föravtal mellan kommun och byggherre efter att byggherren är utsedd.⁸⁹ Typfall 4 illustreras i figur 6.



Figur 6: Exploateringsprocessens genomförande när marken ägs av kommunen och byggherren är aktiv när planen upprättas.⁹⁰

⁸⁷ Kalbro, 2002 s. 225

⁸⁸ Kalbro, 2002 s. 224

⁸⁹ Kalbro, 2002 s. 227

⁹⁰ Kalbro, 2002 s. 227

3 Kommunens krav på byggherren

3.1 Krav problematiken

Plan- och byggområdet drabbades av 1990-talets lågkonjunktur, vilket resulterade i nedskärningar i den kommunala verksamheten till följd av de ökade ekonomiska påfrestningarna. Detta har medfört att kraven på kostnadstäckning av insatser för detaljplanläggning har ökat i många kommuner.⁹¹ Resultatet har blivit att villkor som förs in i exploateringsavtalen ibland går längre än vad lagen tillåter.⁹²

I genomförandeaftalet kan kommunen kräva samma prestationer av byggherren som om det vore ställt med tvingande lagregler.⁹³ Kommunen har till exempel rätt att ta ut gatukostnader, men är dock inte skyldig att göra det. Om avgift tas ut måste dock kommunen följa de bestämmelser som reglerar hur mycket som får tas ut.⁹⁴

Det finns en gråzon i vilken exploatören tar större åtaganden än vad det går att tvinga exploatören till. I verkligheten finns det inte möjlighet att ange med full säkerhet var gränsen går. När exploatören äger marken från början eller marken säljs till exploatören i samband med avtalet förekommer det att exploatören får ta på sig ansvaret för att bygga ut gator, vägar och VA-anläggningar inom exploateringsområdet för att sedan överlåta dem till kommunen i utbyte mot att kommunen avstår från att ta ut motsvarande avgifter från de blivande fastigheterna. Denna typ av bestämmelser är mycket vanligt förekommande i exploateringsavtal och får anses vunnit allmän acceptans. Detta kan eventuellt medföra ökade kostnader för exploatören jämfört med att använda vanliga avgifter. Det gör dock vanligen inte förfarings sättet angripbart.⁹⁵

Genomförandeaftalet är ett instrument för parterna att fastslå sina krav på prestationer och motprestationer. Vid förhandlingen av genomförandeaftalets innehåll är det särskilt viktigt att veta vilka krav som kan komma att ställas, att utöver detta dessutom veta vilka som kan anses oskäliga ökar byggherrens möjlighet vid förhandling. Vid förhandlingen har kommunen egentligen två påtryckningsmedel för att tvinga byggherren till att underteckna ett genomförandeaftal. Det ena är planmonopolet, vilket främst används när byggherren äger marken. När kommunen äger marken kan de i egenskap av markägare ställa krav på byggherren. Eftersom studien förutsätter att byggherren i egenskap av markägare vill exploatera marken så kommer endast fallet med planmonopol behandlas. Vid upprättandet av exploateringsavtalet måste kommunen använda sig av allmänna rättsregler utöver särskilda regler i exploateringslagstiftningen. Utöver kraven i genomförandeaftalet kan kommunen ställa krav på byggherren genom detaljplanen. I PBL 5:7 regleras vilka krav kommunen har rätt att ställa genom detaljplanen.

3.2 Kommunala begränsningsprinciper

Vid upprättande av exploateringsavtal måste kommunen följa vissa principer i regeringsformen och kommunallagen. Dessa föreskrifter är legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, likhetsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen.

Enligt legalitetsprincipen i regeringsformen (RF) 1:1 måste kommuner i sin verksamhet följa gällande lagar. Det finns dock inget krav på att det ska vara skrivna lagar utan det åsyftas även krav som ställs i enlighet med konkreta sedvanerättsliga principer. Enligt RF 8:3 framgår att lagstöd ska finnas om en myndighet fattar ett betungande beslut för en enskild.⁹⁶ Detta gör att kommunerna måste rätta sig efter lagstiftningen vid upprättandet av en detaljplan. Användningen av exploateringsavtal kan dock ha medfört att vissa krav som kommunen inte

⁹¹ SOU 2005:77 s. 167

⁹² SOU 2005:77 s. 563- 564

⁹³ Sohtell & Sundell, 1993 s. 20-21

⁹⁴ Ulfvarson Östlund, 2002 s. 79

⁹⁵ Hornsved, 1991 s. 16

⁹⁶ Madell, 2000 s. 39-40

får ställa på byggherren accepteras för att det alltid har varit så.

Enligt objektivitetsprincipen i RF 1:9 ska det allmänna iakttas saklighet och opartiskhet. I RF 1:9 finns även likhetsprincipen.⁹⁷ Detta medför att kommunen inte får använda olika avtalsvillkor för olika byggherrar om situationen för exploateringen är lika.⁹⁸ Eftersom alla ska behandlas lika kan inte kommunen kräva olika mycket betalt beroende på byggherrarnas varierande betalningsförmåga. Byggherrarna ska behandlas lika i lika situationer, därutöver finns det unika situationer som krånglar till det. Det kan vara svårt att avgöra vilka situationer som ska räknas som unika respektive lika.

I kommunallagen är likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen av betydelse för att bedöma kommunens möjlighet att ställa vissa krav på byggherren. Enligt likställighetsprincipen i KomL 2:2 ska kommunen behandla alla kommunmedborgare lika om det inte finns sakliga skäl för annat. Likställighetsprincipens tillämpningsområde är mer begränsat än objektivitets- och likhetsprinciperna. Enligt likställighetsprincipen kan kommunen kräva högre avgift av en icke kommunmedlem än för medlem.⁹⁹ Enligt självkostnadsprincipen i KomL 8:3 har inte kommunen rätt att ta ut högre avgifter än som svarar mot tjänsten kommunen tillhandahåller.¹⁰⁰ Självkostnadsprincipen är till för att kommunen inte ska utnyttja sin monopolsituation. Kommunen kan dock kräva ett visst överuttag av byggherrarna, men avgifterna får dock inte vara mycket högre än kommunens beräknade kostnader.¹⁰¹

3.3 Avtalsvillkor

Vilka villkor kommunen har möjlighet att ställa på byggherren begränsas av avtalslagen. Om kommunen tvingar byggherren att skriva på exploateringsavtalet på grund av planmonopolet kan avtalet förklaras ogiltigt enligt AvtL 29§. Det anses dock allmänt accepterat att byggherren måste skriva på ett exploateringsavtal, så avtalet kan inte ogiltigförklaras endast på grund av upprättandevång.¹⁰² Ett avtal kan även ogiltigförklaras om avtalsvillkoren anses oskäligen enligt AvtL 36§. Enligt paragrafen kan man genom rättslig prövning förhindra tillämpning av avtalsvillkor och förändra innebörden av avtalet.¹⁰³

När kommunen och byggherren ingår ett exploateringsavtal är det viktigt att beakta avtalet och avtalsvillkorens giltighet. I ett frivilligt avtal gäller de överenskomna avtalsvillkoren, även de som är uppenbart oskäligen, tills de förkastats eller jämkats i domstol. Det är dock väldigt få genomförandeavtal som har prövats.¹⁰⁴ Detta beror antagligen på att byggherren vill stå på god fot med kommunen för att även i fortsättningen kunna verka i kommunen. Kommunens upprättande av detaljplanen är myndighetsutövning, vilket inte ger kommunen rätt att kräva byggherren på oskäligen avgifter. Kommunerna har inte rätt att ta betalt när byggrätt skapas på privatägd mark. Men om både kommun och byggherren är nöjda sker inga överklaganden trots att avtalsvillkoren inte stämmer överens med svensk lagstiftning.¹⁰⁵

3.4 Överlåtelse av mark

Kommunen har möjlighet att i detaljplanen besluta om mark ska vara allmän platsmark. Om kommunen inte äger marken har de enligt PBL 6:17 rätt att vid kommunalt huvudmanskap lösa mark som ska bli allmän platsmark. Dessutom har kommunen lagstöd enligt PBL 6:19 att erhålla mark utan att betala ersättning. För att detta ska gälla ska länsstyrelsen förordna att

⁹⁷ Madell, 2000 s. 42

⁹⁸ Kalbro, 2002 s. 165

⁹⁹ Madell, 2000 s. 56

¹⁰⁰ Riksdagens revisorer, 2001 s. 22, 8:3 KomL

¹⁰¹ Madell, 2000 s. 58

¹⁰² Miller, 1993 s. 19

¹⁰³ Miller, 1993 s. 20

¹⁰⁴ Miller, 1993 s. 36

¹⁰⁵ Sotherell & Sundell, 1993 s. 24

mark ska avstås. Detaljplanen får inte antas innan länsstyrelsen har avgjort ansökan om allmän platsmark genom ett beslut som vunnit laga kraft. Detta förordnande får dock endast meddelas om det är skäligt med hänsyn till vilken nytta byggherren förväntas få av planen. Det står dock att läsa i Lantmäteriets ersättningshandbok att de skyldigheter som markägaren kan ha enligt PBL 6:19 oftast inte fullföljs genom ett förordnande från länsstyrelsen. Bestämmelserna utgör istället grunden för motsvarande reglering i genomförandevalet. Kvartersmark för enskilt bebyggande behålls av exploatören medan mark för gator och andra platser överläts till kommunen eller till blivande anläggningssamfällighet.¹⁰⁶

Utslaget från Regeringsrättens årsbok (RÅ) 1994 ref. 54 innebär att PBL 6:19 inte får tillämpas när det inte är visat att markägaren får sådan nytta av den föreslagna planen. Detta innebär att markägaren kan motsätta sig överlåtelse av allmän platsmark utan ersättning om denne inte har nytta av planen. Utslaget säger inget om när PBL 6:19 får tillämpas utan endast när den inte ska tillämpas.

3.5 Park, gator, gång- och cykelvägar samt parkeringar

En utbyggnad av ett område medför ett ökat tryck på parker, vägar och dylikt. För denna ökade belastning, som medför en ökad omkostnad, tar kommunen ut ersättningar.

Vilken grund kommunen har för gatukostnadsersättning behandlas i PBL 6:31-38. Lagen ger kommunen stöd att kräva gatukostnader av byggherren i ett exploateringsavtal. Avtalet är oftast utformat så att byggherren står för anläggandet och överlämnar gatorna till kommunen utan ersättning, mot att byggherren slipper betala gatukostnadsersättning. Det är viktigt att det i avtalet framgår att det är den aktuella detaljplanen samt den aktuella standarden på de allmänna gatorna som avses.¹⁰⁷

Om anläggande eller förbättring av gator och andra platser inom området ska förbättras kan kommunen enligt PBL 6:31 kräva att åtgärderna betalas av fastighetsägarna, som i de flesta fall är byggherren. PBL 6:33 ger möjlighet att få ersättningen jämkad om kostnaderna som ska ersättas är oskäligt höga. Enligt PBL 6:35 kan kostnader för gator, cykelvägar och andra allmänna platser som regleras i PBL 6:31-38 tas ut när platserna är färdigställda.

I enlighet med PBL 6:22 kan kommunen låta byggherren stå för anläggandet av gator och vägar när det anses skäligt genom ett förordnande från länsstyrelsen. Eftersom kommunen kan ta ut avgifterna enligt PBL 6:31 är inte PBL 6:22 av så stor vikt, eftersom det inte har så stor ekonomisk betydelse om byggherren ska betala kostnaderna eller bygga själv.

Kommunen kan inte ta ut högre gatukostnader än vad PBL anger. Det förändras inte av att exploatören frivilligt gått med på en högre avgift i exploateringsavtalet än vad PBL föreskriver.¹⁰⁸

Enligt PBL 3:15 ska lämpligt utrymme för parkering anordnas på tomten eller i närheten av denna för tomter som tas i anspråk för bebyggelse. Denna paragraf ger lagstöd för kommunen att kräva att byggherren anordnar parkeringar i samband med exploatering av området.

3.6 VA-anläggningar

Kommunen har ett ansvar för att VA-anläggningar byggs samt att de får en godtagbar standard. Detta innebär dock inte att kommunen måste utföra och bekosta anläggningarna.¹⁰⁹ PBL och lagen om allmänna vatten och avloppsanläggningar (VAL) ger lagstöd för kommunen att överlåta anläggningskostnaderna för vatten- och avloppsanläggningar på byggherren. Enligt VAL 2§ ska vattenförsörjning och avlopp för viss befintlig eller blivande

¹⁰⁶ Lantmäteriverket, 1993 ersättningsregler PBL (2.2.2.2)

¹⁰⁷ Sohtell & Sundell, 1993 s. 50-51

¹⁰⁸ Sohtell & Sundell, 1993 s. 21

¹⁰⁹ Miller, 1993 s. 37

bebyggelse ordnas i ett större sammanhang om det behövs med hänsyn till hälsoskyddet. Detta innebär att det inte finns någon skyldighet för kommunen att lösa VA-försörjningen. VAL 9§ ger dock kommunen rätt ta ut avgift från fastighetsägaren (byggherren) för vattenförsörjnings- och avloppsanordningar om behovet inte kan tillgodoses på ett annat sätt. Det blir avgiftsskyldighet för fastighetsägaren (byggherren) först när huvudmannen upprättat förbindelsepunkt. Enligt VAL 13§ är förbindelsepunkten där inkopplingen av fastighetens ledningar till anläggningen sker. Om det inte finns särskilda skäl ska förbindelsepunkten vara belägen i fastighetens omedelbara närhet.

De avgifter kommunens tar ut får enligt VAL 24§ inte överskrida det som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen. VAL 28§ ger huvudmannen för den allmänna VA-anläggningen rätt att upprätta avtal utöver VA-frågor som behandlas i allmänna bestämmelser eller taxa.

Hur avgifterna för VA ska tas ut regleras i VAL 27§, som föreskriver att avgifterna ska tas ut via en taxa, som kan utgå som engångsavgift eller som en periodisk avgift. VA-taxan beräknas inte endast på kostnaderna som uppkommer vid den aktuella exploateringen utan beräknas på kostnaderna inom verksamhetsområdet. Det medför att det är möjligt att engångsavgifterna överstiger anläggningskostnaderna i exploateringsområdet. VA-avgifterna skiljer sig från gatukostnaderna i detta avseende eftersom de avgifterna i princip endast baseras på anläggningarna som byggs inom exploateringsområdet.¹¹⁰

I enlighet med PBL 6:22 kan kommunen låta byggherren stå för VA-anläggningar när det anses skäligt genom ett förordnande från länsstyrelsen. Vad det gäller kostnader för VA-anläggningar är det intressant om PBL eller VAL används eftersom en avgift enligt VA-taxan kan skilja sig från byggherrens kostnad för att bygga anläggningarna innan överlämning till kommunen.

3.7 Generalplaneanläggningar och följdinvesteringar

Generalplaneanläggningar är anläggningar som betjänar större områden. Anläggningarna kan vara till exempel reningsverk för avlopp, huvudledningar för vatten, större idrottsplatser och större grönområden. Följdinvesteringar kan till exempel vara kostnader för skolor, daghem och utbyggnad av kollektivtrafiken.¹¹¹

Byggherren kan eventuellt behöva ge bidrag till kommunens kostnader för allmänna anläggningar utanför exploateringsområdet. För att detta ska vara möjligt måste anläggningarna vara till nytta för exploateringsområdet. Exempelvis kan en redan befintlig genomfartsled, vilken kommer att betjäna området, tynga exploateringen om exploateringen medför ett krav på högre vägstandard.¹¹²

Då ett utbyggnadsområde ansluts till ett befintligt vägnät och/eller en ny trafikplats anläggs ska det avgöras om kostnaden ska belasta utbyggnadsområdet eller betraktas som en generalplanekostnad. Avgörande för hur kostnaderna ska fördelas är hur kostnaderna brukar fördelas inom andra områden i kommunen. En enhetlig praxis bör alltså tillämpas av kommunen vid all exploatering.¹¹³

Vilka generalplaneanläggningar som byggherren ska ge bidrag till är en bedömningsfråga. I detta fall är det, precis som i övriga processen, avgörande hur skickliga kommun respektive byggherre är i förhandlingen. Konjunkturläget kan även påverka vilka anläggningar som byggherren ska ge bidrag till.¹¹⁴

¹¹⁰ Ulfvarsson Östlund, 2002 s. 90

¹¹¹ Ulfvarsson Östlund, 2002 s. 85

¹¹² Sohtell & Sundell, 1993 s. 42-43

¹¹³ Sohtell & Sundell, 1993 s. 21

¹¹⁴ Sohtell & Sundell, 1993 s. 43

När exploateringen leder till krav på kostnader för följdinvesteringar och anläggningar utanför exploateringsområdet, som bland annat en utbyggnad av kollektivtrafiken, bör dessa redovisas i genomförandesbeskrivningen.¹¹⁵

3.8 Fjärrvärme och el

I genomförandeavtalet har kommunen möjlighet att driva sin energipolitik. Detta genom att reglera vilket uppvärmningssystem som ska brukas.¹¹⁶ Frågan angående kommunens rätt att driva energipolitik i genomförandeavtalet har aldrig prövats, vilket medför att osäkerhet råder huruvida kommunen har rätt att reglera detta i genomförandeavtalet.¹¹⁷

3.9 Administrationskostnad

Att utarbeta en plan och genomföra en exploatering medför administrativa avgifter, vilket belastar kommunen som inte har direkta intäkter i projektet. Beroende på fördelningen av arbetet och bördan har kommunen rätt till olika ersättning.

3.9.1 Planavgift

Kommunen har rätt till kompensation för kostnaderna de har i samband med planeringsarbetet. Hur mycket ersättning och vad de har rätt till regleras i PBL, men kan även fastställas i avtal mellan parterna.

Enligt PBL 11:5 har kommunen endast rätt att ta ut en avgift för planen om de haft kostnader i samband med upprättandet av planen och om fastighetsägaren har nytta av den. Om byggherren har bekostat en del av planen i ett exploateringsavtal ska planavgiften reduceras. Kostnader som kommunen har rätt att ta betalt för är till exempel personalkostnader, lokalkostnader samt kostnader för samråd och utställning av planförslaget.¹¹⁸ Det framgår dock av propositionen till PBL att fastighetsägaren inte ska behöva betala för framtagandet av skissförslag, idéer eller program.¹¹⁹ Detta medför att ett upplägg där det mesta av arbetet är förlagt till ett initialt skede inte är till kommunens fördel.

I stället för planavgift kan kostnaden regleras i avtal mellan byggherre och kommun. Planavgiften kan även regleras i exploateringsavtalet. Oavsett hur planavgiften regleras har kommunen inte rätt att ta ut några avgifter för det inledande skedet.¹²⁰

Enligt RÅ Ref 1997:66 har det ansetts strida mot likställighetsprincipen i kommunallagen om kommunen tar ut planavgift enligt taxa utan beaktande av huruvida byggherren haft egna kostnader för detaljplanläggning. Kommunen får alltså inte ta ut planavgift om till exempel byggherren har burit kostnaderna i ett exploateringsavtal. Dessutom måste kommunen även ta hänsyn till självkostnadsprincipen i KomL 8:3, vilket innebär att kommunen inte kan ta ut en högre avgift än vad som är kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärden.

3.9.2 Förrättningskostnader

I samband med en exploatering kommer det att behöva genomföras en förrättning och vid fall med större exploateringar kan dessa kostnader bli höga.

Frågor rörande lantmäteriförrättningar behandlas i nästan samtliga genomförandeavtal.¹²¹ Det krävs en lantmäteriförrättning om genomförandeavtalet förutsätter en ändring i den befintliga fastighetsindelningen. Vanligast är att byggherren står för förrättningskostnaderna. När

¹¹⁵ Sohtell & Larsson, 1994 s. 19

¹¹⁶ Sohtell & Sundell, 1993 s. 30

¹¹⁷ Sohtell & Sundell, 1993 s. 31

¹¹⁸ Riksdagens revisorer, 2001 s. 23

¹¹⁹ Sohtell & Sundell, 1993 s. 45

¹²⁰ Riksdagens revisorer, 2001 s. 23

¹²¹ Sohtell & Sundell, 1993 s. 29

kommunen betalar förrättningskostnaderna är det vanligt att kommunen ser till att byggherren får stå för avgiften genom att låta den ingå som en administrationskostnad. Om det till exempel finns kommunala huvudledningar för VA som ska säkerställas genom servitut eller ledningsrätt kan kommunen betala delar av förrättningskostnaderna.¹²²

Enligt fastighetsbildningslagen (FBL) 5:13 ska förrättningskostnaderna fördelas efter vad som är skäligt med hänsyn till vilken nytta sakägarna har av fastighetsbildningen. FBL 5:18 gör det möjligt att komma överens om kostnaderna. Vilket innebär att det finns lagstöd för att komma överens om vem som ska stå för förrättningskostnaderna i ett exploateringsavtal.

Anläggningslagen (AL) 15§ reglerar fördelningen av förrättningskostnaderna om det rör sig om en gemensamhetsanläggning. Hur stora andelar av kostnaderna fastigheterna får stå för fastställs vid förrättningen. Enligt ledningsrättslagen (LL) 27§ ska ledningsrättshavaren stå för förrättningskostnaderna.

3.10 Bostadspolitik och bebyggelseutformning

I samband med nya bostadsområden måste inflyttnings- och utformningsfrågor lösas. Hur ska bostäderna upplåtas och hur ska områdena utformas? Detta är frågor som måste lösas för att nå de tilltänkta målgrupperna.

Genom användandet av exploateringsavtal kan byggandet preciseras mer än vad detaljplanen ger möjlighet till.¹²³ I PBL:s 2:a & 3:e kapitel regleras bland annat att allmänna intressen ska beaktas vid planläggning samt krav på byggnaders utformning. PBL 5:7 reglerar vad detaljplanen högst får reglera. Enligt PBL 5:2 ska det tas skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden vid upprättandet av detaljplanen.

Om kommunen har behov av till exempel skollokaler kan det lösas genom bestämmelser i genomförandeavtalet. Om kommunen ska hyra lokalerna kan det även anges i genomförandeavtalet hur hyran ska bestämmas.¹²⁴

Kommunen har möjlighet att ställa krav rörande förmedling av bostäder, upplåtelseform och lägenhetssammansättningen i genomförandeavtalen.¹²⁵ PBL-kommittén anser att plan- och bygglagstiftningen inte bör användas för att reglera boendeformer. Med bestämmelser som rör bland annat byggnaders höjd, storlek och utformning samt lägenheternas sammansättning och storlek kan kommunen reglera boendet. Kommittén bedömer att det är mindre lämpligt att införa mer långtgående möjligheter i PBL för att reglera till exempel fördelningen av olika upplåtelseformer. De bedömer även att bostadsbyggandets närmare reglering även i fortsättningen ska ske via genomförandeavtal.¹²⁶

3.11 Vite

Det är vanligt att ett exploateringsavtal innehåller bestämmelsen att avtalet inte får överlåtas utan att kommunen har godkänt det. Ett sådant förbud innebär dock inte förbud för en exploatör som äger marken att sälja marken innan exploateringen är klar. Att förbjuda överlåtelse av marken i samband med ett exploateringsavtal bör sannolikt inte kunna avtalas med bindande verkan. Konsekvenserna är inte särskilt allvarliga för kommunen om överlåtelsen sker innan detaljplanen har antagits eftersom kommunen då kan kräva att ett nytt avtal upprättas för att kommunen ska anta planen. Om detaljplanen redan har antagits är situationen annorlunda för kommunen.¹²⁷ I genomförandeavtalet kan det bestämmas att om en part inte fullgör sina skyldigheter ska vite betalas till den andra parten. Det finns

¹²² Sothell & Sundell, 1993 s. 46

¹²³ Sothell & Sundell, 1993 s. 33

¹²⁴ Sothell & Sundell, 1993 s. 55-56

¹²⁵ Sothell & Sundell, 1993 s. 32-33

¹²⁶ SOU 2005:77 s. 234

¹²⁷ Hornsved, 1991 s. 21

skadeståndsvite och påtryckningsvite.¹²⁸ Exempel på situationer där vitesföreläggande förekommer är.¹²⁹

- Exploaterings genomförande.
- Försening av exploateringen.
- Förmedlingsrätt av bostäder.
- Otillåten överlåtelse av avtalet.
- Skydd av träd och annat skyddsvärt.

Om byggherren agerar eller underlåter sig att agera efter vad som är bestämt i vitesklausulen kan kommunen kräva vitet. För att få vitet utdömt kan kommunen gå till domstol. Den kan avgöra om vitet är skäligt. Då kan AvtL 36§ tillämpas. Enligt denna paragraf kan domstolen sänka vitet.¹³⁰

3.12 Säkerhet

Kommunen kan vilja att byggherren ställer säkerhet för att säkerställa att byggherren uppfyller åtagandena i exploateringsavtalet. Åtagandena kan vara bland annat exploateringsersättning samt anläggningar som byggherren bygger och som kommunen ska överta. De vanligaste formerna av säkerhet är bankgaranti, borgen och pantbrev. När det gäller bankgarantier tar banker vanligen ut cirka en procent av beloppet varje år i avgift. Om säkerheten avser ett stort belopp kan det innebära att byggherren upplever bankgarantin som betungande.¹³¹

¹²⁸ Sothell & Sundell, 1993 s. 58

¹²⁹ Sothell & Sundell, 1993 s. 58

¹³⁰ Sothell & Sundell, 1993 s. 59

¹³¹ Sothell & Sundell, 1993 s. 60 -61

4 Risker i exploateringsprocessen

4.1 Riskanalys

I princip alla processer innehåller risker av olika slag. De yttrar sig i möjliga problem som kan uppkomma under arbetet. I de flesta fall är det den mänskliga faktorn som spelar in, vilket beroende på form av missbedömning, felbehandling och skede ger upphov till olika händelser. I exploateringsprocessen är den mänskliga faktorn påtaglig och omöjlig att bortse från. Eftersom den mänskliga faktorn inte går att eliminera i processen bör andra medel användas för att minska riskerna. En lämplig metod att använda sig av är riskanalys. Det är en metod för att identifiera och analysera problem i processen. Eftersom de flesta processer är komplexa behöver inte en riskanalys vara fullständig, vilket dessutom sällan är möjligt. En genomgång av de största och mest frekventa riskerna kan ändå öka möjligheten till en lyckad exploatering.

4.2 Intressekonflikter

Inom alla former av samarbete förekommer det intressekonflikter. Exploateringsprocessen är inget undantag. Konflikter kan uppstå genom avvikande ideologier, mål eller visioner. På grund av exploateringsprocessens höga kostnader samt att många intressenter är inblandade föreligger det en stor risk att problem uppkommer till följd av motstridiga intressen.

Enligt riksdagens revisorer kan de olika formerna av intressekonflikter hanteras på olika sätt i planprocessen. Det kan röra sig om motsättningar mellan byggherre och kommun samt eventuellt andra företrädare för det allmänna, till exempel länsstyrelsen. Även intressekonflikter mellan på ena sidan grannar/närboende och på andra sidan byggherre/kommun är vanligt förekommande. Förutom dessa kan det förekomma interna motsättningar, som kommunala konflikter mellan de politiska partierna eller i fall med flera byggherrar även interna motsättningar mellan byggherrarna. Föreligger en intressekonflikt mellan byggherre och kommun försöks den framförallt lösas i initieringsskedet, men även i programskedet. Vid oenighet kan processen ta lång tid. I sämsta fall kan parterna vara så pass oeniga att beslut om detaljplanering inte tas. Vid motsättningar mellan grannar/ närboende och byggherren hanteras de i programskedet och planskedet.¹³²

4.3 Förhandlingsituationen

Samförhållandet mellan kommun och byggherre är framförallt en förhandlingsprocess, där kommunen oftast har en starkare ställning i egenskap av myndighet. Kommunens roll som myndighet medför ökade krav på denne, vilket återspeglar sig i kommunens syfte och mål med förhandlingarna.

4.3.1 Beroendeförhållandet

Kommunens främsta styrmedel i exploateringsprocessen är det så kallade planmonopolet. I övrigt är det i förhandlingarna mellan kommunen och byggherren som villkoren för processen utformas. Kommunens planmonopol är ett starkt medel för påtryckning och kan användas så att byggherren måste foga sig till kommunens vilja. Den som har störst intresse av att genomföra projektet måste kanske ge vika för en del av sina önskemål. Om byggherren vill ha till stånd en exploatering mer än vad kommunen vill kan den ställa fler krav i exploateringsavtalet. Även det omvända förhållandet är förekommande. Om den specifika kommunen ställer större och fler krav än andra kommuner kanske byggherren kan tänka sig att genomföra den tänka markexploateringen på annan plats. Om det är ett mindre attraktivt område kan det vara svårare för kommunen att ställa krav på byggherren. Projektet är för det mesta starkt knutet till en specifik plats, vilket medför att kommunen får en stark ställning i och med sitt planmonopol. Ett problem kan vara att byggherren och kommunen har olika förväntningar och mål med exploateringsområdet.

¹³² Riksdagens revisorer, 2001 s. 56

Om kommunen inte har något eller mycket svagt intresse av exploateringen, men ändå finner att det är lämpligt att det upprättas ett exploateringsavtal är kommunens ställning mot byggherren oerhört stark. Om byggherren bundit tid och/eller kapital i projektet blir kommunens förhandlingsposition ännu starkare. En viktig fråga är vem som ska stå för vilka kostnader. Det är viktigt att veta vad man vill samt att ha kunskap om motparten för att lyckas väl i förhandlingarna. Eftersom planmonopolet kan utnyttjas som påtryckningsmedel kan ofördelaktiga exploateringsavtal undertecknas. Kommunens monopolställning kan medföra att byggherren godtar villkor som annars kan anses oskäliga. Risken förekommer att byggherren tar på sig ett för stort ansvar vad det gäller anläggningar utanför området. Möjligheten finns även att byggherren får betala för följdinvesteringar. Om intäkterna ändå täcker kostnaderna kan byggherren ha större intresse av att stå på god fot med kommunen än att verka för ett vad de anser skäligt avtal. Detta speciellt då byggherren kan ha för avsikt att verka i kommunen även i framtiden. Enligt PBL 12:e kapitlet kan kommunens planmonopol sättas i rubbning. Kapitlet behandlar statlig kontroll bland annat i samband med riksintressen.

4.3.2 Förhandlingsplanering

Begreppet förhandlingsplanering innebär i princip att en kommun i kraft av sin monopolställning utövar handel av byggrätter med byggherren. För att byggherren ska erhålla en byggrätt kräver då kommunen en motprestation som kan vara i form av en allmännyttig anläggning.¹³³ Förhandlingsplaneringen kan medföra att kommunens myndighetsroll blir otydlig samt att PBL:s samrådsprocess förlorar i betydelse. Dessutom kan förhandlingsplaneringen även medföra att likställigheten inte blir uppfylld och förutsägbarheten minskar. Ett problem är också att möjligheten för byggherren att lyckas väl i förhandlingen styrs av konjunkturen.¹³⁴ Eftersom detaljplanen förhandlas fram finns det en risk att resultatet blir svårt att förutsäga samt att byggherrar kan bli olika behandlade. Det är möjligt att kommunen eller byggherren utnyttjar ett starkt förhandlingsläge för att utöva utpressning. Genom planmonopolet har kommunen en stark ställning och det kan vara svårt för byggherren att veta vilka krav och hur mycket avgifter kommunen har möjlighet att kräva. Detta gör exploateringen osäkrare för byggherren i det specifika projektet, men om kommunen saknar förhandlingskompetens finns det en risk att de vilseleds av byggherrarna.¹³⁵

4.3.3 Bedömningsproblematiken

Det är svårt att innan förhandling bedöma storleken och omfattningen på kommunens krav. Detta för att den framförhandlade storleken varierar beroende på kommunens respektive byggherrens uppfattning om projektets planvinst, det allmänna förhandlingsläget samt den enskilda partens förhandlingsskicklighet. Det har förekommit fall där byggherren bekostat idrottsarenor och resecentra och övrigt som kommunen inte ansåg skattepengarna räckte till.¹³⁶ Det kan vara svårt att avgöra vilka anläggningar som ska belasta exploateringsområdet och vilka som ska finansieras via skattemedel.

I förhandlingen mellan kommun och byggherre är något av det svåraste att enas om hur mycket av kostnaderna som byggherren ska stå för när anläggningarna betjänar ett större område. Anläggningen ska betjäna exploateringsområdet och kostnaderna byggherren ska betala ska vara motiverade med hänsyn till utbyggnaden. Kostnaderna för anläggningen ska alltså fördelas i proportion till hur mycket nytta de olika områdena har av anläggningen.¹³⁷ Meningsskiljaktigheter kan råda då byggherren anser att en anläggning ska bekostas med skattemedel, medan kommunen vill betunga exploateringen med avgiften. När byggherren har kunskap om kommunens intressen ökar möjligheten för byggherren att lyckas väl i förhandlingarna. En eftergift i en lågprioriterad fråga kanske kan bytas mot en fördel i en högprioriterad.

¹³³ Miller, 1993 s. 10

¹³⁴ Miller, 1993 s. 10

¹³⁵ Miller, 1993 s. 72

¹³⁶ Miller, 1993 s. 76

¹³⁷ Miller, 1993 s. 40

4.3.4 Bristande kompetens

I många kommuner beror problem rörande planerna på bristande resurser och kompetens och inte på lagstiftningen.¹³⁸ Om det förekommer brister i kommunens handläggning kan planprocessen förlängas. Ett problem kan vara att kommunen inte har tillräckligt med kunskap i en viss fråga, vilket kan medföra att rena felaktigheter begås eller att processen blir mer tidskrävande. Markexploatering handlar inte bara om tyckande från kommunens sida utan besluten ska grundas på gällande lagstiftning.

4.3.5 Ett politiskt beslut

Markexploatering är till stor del ett politiskt beslut. Det är kommunfullmäktige som ska godkänna exploateringsavtal samt detaljplan. Risk föreligger att politisk oenighet råder, vilket kan medföra ökad tidsåtgång för att bestämma huruvida exploateringen ska få genomföras eller inte. Problem kan även uppkomma vid regimskifte. I extremfall kan de nya ledamöterna i kommunfullmäktige motsätta sig att området överhuvudtaget ska exploateras. Miller anser dock att kommunen oavsett regim troligen måste leva upp till de föravtal som sluts.¹³⁹ Därför kan problematiken med regimskifte inte anses särskilt stor i fall då redan ett föravtal slutits.

4.4 Risker med lagstiftningen

Att reglera processer med lagar och förordningar är besvärligt och medför ofta bedömningsproblem. Detta eftersom författaren inte alltid varit tillräckligt tydlig eller om olika lagar motsäger varandra. I andra fall kan lagstiftning saknas helt, vilket även det medför problematik. För att motverka riskerna med lagstiftningen krävs en god kännedom om de olika problemen.

4.4.1 Tillämpning och oklarhet i lagstiftning

Stor problematik uppkommer då inte befintlig lag tillämpas, förbigås eller bara är otydlig. Om kommunen inte anser att lagen räcker till eller att den inte praktiskt fungerar finns det exempel på fall då kommunen tar saken i egna händer. Larsson & Sothell menar att det för närvarande är ett flertal kommuner som inte använder sig av de möjligheter PBL ger gällande uttagandet av gatukostnader. Detta motiverar kommunerna med att det kan vara svårt för fastighetsägarna att acceptera avgifterna, vilket enligt kommunen medför överklaganden. Fortsättningsvis menar Larsson & Sothell att orättvisor uppstår i de fall då exploateringen regleras via genomförandeavtal istället för att utnyttja gatukostnadsreglerna.¹⁴⁰ Risken ökas ytterligare då kommunen ska reglera detta i genomförandeavtal. Detta eftersom genomförandeavtal ofta inte är lika genomtänkta eller genomarbetade som lagar. Därför kan det förekomma fler tvetydigheter i texten, som medför att de olika parterna tolkar avtalet olika och måste därför göra upp i rätten. Även om lagar oftast är mer genomarbetade än genomförandeavtalen förekommer det även här uttryck som medför bedömningsproblematik. Ett exempel på detta är den oklara formuleringen "ortens sed" i PBL 6:27. Formuleringen är tämligen oklar i kommuner med varierande standard.

Ett annat problem är fall då definitioner är otydliga eller saknas. Enligt SOU 2005:77 saknar PBL i definitionen av allmän platsmark de rättigheter och skyldigheter gällande allmänheten och andra som begreppet innebär. Utredningen menar att det istället definieras av de begränsningar som framkommer av detaljplanen. Slutsatsen av utredningen blir att problemen skulle minska gällande ansvars- och kostnadsfördelning om dels kommunen är huvudman inom alla planområden som inte avser bebyggelse för fritidsboende och att allmänna nyttigheter lokaliserades till de områden som utgör allmän plats enligt detaljplan. Ur utredningen framkommer att det inte går att bortse från att kommunerna inte följer lagen. Om lagen ska ändras borde främst dagens regelverk skärpas upp så att kryphål undanröjs.¹⁴¹ Samma utredning fastställer dessutom att det ur PBL 6:1 framgår att det vid upprättande av

¹³⁸ Riksdagens revisorer, 2001 s. 32

¹³⁹ Miller, 1993 s. 73

¹⁴⁰ Larsson & Sohtell, 1995 s. 53

¹⁴¹ SOU 2005:77 s. 557

detaljplaneförslag ska finnas en genomförandebeskrivning. Skälet till detta är bland annat att plangenomförandet ska behandlas tidigt i processen samt att det ska tydliggöras hur fastighetsägarna påverkas. Regleringen kom till för att rätta till genomförandebeskrivningens bristfällighet. I detta fall är det tillämpningen av lagen som är problemet och inte lagstiftningen. En ändring av lagstiftningen för att komma till rätta med problemet är därför inte helt lätt.¹⁴²

Ibland används lagstiftningen som stöd, men den rättsliga processen genomförs inte. Till exempel ger PBL 6:19 stöd för överlåtelse av mark utan ersättning, men enligt lagen krävs ett beslut av länsstyrelsen. Eftersom byggherren kommer att ha nytta av planen finns det inget behov av länsstyrelsens beslut.

4.4.2 Lagar upphör att gälla

I juridiken upphör lagar att gälla och andra tar vid. Detta medför att kunskap kring gällande och kommande lagar är viktig. Om inte kunskap kring detta finns kan det uppstå problem vid övergången. Kunskap eller okunskap kan till och med utnyttjas i fall då den ena lagen är mer fördelaktig för någon part. Detta kan medföra att den part som drar mest nytta av exploateringen fortskyndar eller försenar processen beroende på vilken lag som är mest fördelaktig. Detta anses vara en liten risk eftersom det finns betydande kontinuitet i den svenska lagstiftningen.

4.4.3 Dålig samordning mellan lagarna

Eftersom lagar är så komplexa och ansvarsområdena ibland inte är klara prövas vissa områden inte alls medan andra prövas dubbelt. SOU 2004:40 berör denna problematik med avseende på PBL och MB, som båda behandlar markanvändningsfrågor. Det finns många likheter mellan lagarna, men även viktiga skillnader. I utredningen framkom det att skillnaderna är tydliga vad det gäller de grundläggande synsätten på planerings- och bebyggelsefrågor jämfört med miljöfrågor. Fortsättningsvis menar den att planeringsfrågorna i PBL framförallt hanteras efter vad som anses lämpligt med hänsyn till de allmänna och enskilda intressena medan MB kräver att det sätts gränser för handlingsfriheten för att skydda miljön. I MB förekommer betydligt mer bestämmelser rörande vad som är tillåtet än i PBL.¹⁴³ Samma utredning kom dessutom fram till att en bättre samordning mellan PBL och MB skulle minska riskerna och öka rättssäkerheten. Detta för att en dålig samordning riskerar medföra att fler fall hamnar mellan stolarna eller kan överklagas med hjälp av det dubbla lagstödet. Därför menar SOU 2004:40 att det är viktigt att det vid utformningen av lagar säkerställs en balans mellan de olika intressena som måste tillgodoses vid fysisk planering och utformning av bebyggelse.¹⁴⁴

Ur detta går att läsa att risker eller problem kan uppstå när saker prövas dubbelt, vilket medför bedömningsproblematik och osäkerhet och om saker inte prövas alls finns inte ens möjligheten att påverka beslutet. Detta medför en osäkerhet i hela processen och det är därför viktigt att ta reda på vilka frågor eller fall som prövas dubbelt eller inte alls.

4.5 Risker i planprocessen

Planprocessen är en stor del av exploateringsprocessen och mycket besvärlig eftersom den innefattar externa parter. Då utomstående, vilka oftast saknar inblick i processen, involveras krävs öppenhet och tydlighet för att förhindra missförstånd. Om de parter som kopplas in saknar vinning av processen och dessutom kan förlora på den medför detta ytterligare en dimension rörande riskerna.

¹⁴² SOU 2005:77 s. 540

¹⁴³ SOU 2004:40 s. 68-69

¹⁴⁴ SOU 2004:40 s. 32

4.5.1 Översiktsplan och planprogram

Ofullständiga översiktsplaner medför svårighet att tolka och förstå kommunens intentioner, dessutom kan det medföra onödiga motsättningar i form av missförstånd och tvetydigheter. Det finns en möjlighet att planprogrammet inte godkänns av kommunfullmäktige. Problem kan uppkomma om översiktsplanen skiljer sig mot planprogrammet. Enligt PBL 5:18 ska program upprättas om det inte är onödigt. Det kan dock vara svårt att definiera vad onödigt innebär.

Om den informella översiktliga planeringen enligt SOU 2005:77 går snabbare kan det medföra att medborgarinflytandet minskar och den politiska förankringen begränsas. Detta kan medföra att problem uppkommer senare i planerings- och beslutsprocessen.¹⁴⁵ Enligt samma utredning drivs översiktsplaneringen vanligen i oreglerade former vid sidan av PBL. Anledningen till detta enligt utredningen är att processkraven är omfattande. Med omfattande menas att kraven på samråd och utställning medför stora arbetsinsatser som inte alltid leder någon vart. Bli processen utdragen kan planeringsföresättningarna bli föråldrade och den slutligt antagna översiktsplanen riskerar att bli inaktuell.¹⁴⁶

Tillämpningen att detaljplan ska grundas på ett program om det inte är onödigt anses förlänga processen. Planprogrammen tillämpas på olika sätt runt om i landet. Tendenser finns dock på att programmen är för detaljerade och redovisas som färdiga förslag utan att det redovisas hur kopplingen till översiktsplanen är. För exploatörer, berörda sakägare och allmänhet kan det verka både förvirrande och som en fördröjning av planprocessen om programsamrådet inte fyller sin funktion och om förslaget på detaljplanen är nästan identiskt med programmet. Om planprogrammet används rätt kan det dock underlätta den efterföljande planeringsprocessen. När stöd för exploateringen finns i översiktsplanen har det efterlysts tydligare riktlinjer för när program inte behövs.¹⁴⁷

4.5.2 Dåligt fungerande planeringsprocess

Riksdagens revisorer (RR) anser att den viktigaste negativa effekten av en dåligt fungerande planeringsprocess är att det skapar osäkerhet för en potentiell investerare och inte de direkta kostnader som en dåligt fungerande process för med sig. Genomförandet bedöms alldeles för osäkert i en del projekt och därför initieras inte ens vissa projekt.¹⁴⁸ Det finns en möjlighet att projektet inte kommer längre än till ett planeringsstadium. Detta medför att byggherren lägger tid och pengar på en exploatering som inte förverkligas. En god känsla för vilka projekt som accepteras av kommunen är därför av stor vikt för byggherren.

4.5.3 Detaljerad eller flexibel detaljplan

Ett problem när en detaljplan ska upprättas är att bestämma planens detaljeringsgrad. Genom att upprätta en detaljerad plan får exploatören samt de berörda en förutsägbarhet om vad som ska ske på området. Ibland kan planerarna föra in mycket bestämmelser i detaljplanen bara för säkerhets skull. När planen är för detaljrik finns det risk att kommunen låser marken om förutsättningarna för projektet ändras. När sedan bygglov söks kan det behöva göras en prövning om ändringen räknas som en mindre avvikelse eller en planändring behövs.¹⁴⁹

Det är alltså viktigt att hitta en balans mellan att ge exploatören, berörda fastighetsägare och andra berörda en trygghet vad som ska ske på området samtidigt som det är bra om detaljplanen är flexibel så att planen inte behöver ändras vid en förändring av förutsättningarna för exploateringen.¹⁵⁰

¹⁴⁵ SOU 2005:77 s. 444

¹⁴⁶ SOU 2005:77 s. 451

¹⁴⁷ SOU 2005:77 s. 500

¹⁴⁸ Riksdagens revisorer, 2001 s. 62

¹⁴⁹ SOU 2005:77 s. 177

¹⁵⁰ SOU 2005:77 s. 190

Eftersom det förekommer problem med för detaljerade planer finns önskemål om att utgångspunkten för PBL:s bestämmelser ska vara mer flexibla detaljplaner samt att möjligheterna begränsas väsentligt vad det gäller detaljreglering.¹⁵¹

4.5.4 En kostsam detaljplan

När en detaljplan upprättas kan kommunen välja en plan som för byggherren blir dyr att genomföra. Kommunen kan till exempel kräva att stora markområden ska avsättas till rekreation, parkering etcetera. Genom detaljplanen kan kommunen reglera byggherrens exploateringsgrad. Detta kan medföra meningsskiljaktigheter eftersom byggherren kan ha en annan uppfattning. Kommunen har dock inte rätt att kräva mer av byggherren än vad PBL 6:27 föreskriver, att allmän platsmark utformas i enlighet med "ortens sed". Innebörden av "ortens sed" är dock oklar.

4.5.5 Beroendet mellan detaljplanerna

När ett större område ska exploateras kan det vara två eller fler detaljplaner i området som ska vinna laga kraft. Vid fall då det förekommer två detaljplaner, varav den ena är för byggherren fördelaktig och den andra en belastning, så föreligger risken att den belastande detaljplanen vinner laga kraft medan den som byggherren egentligen vill ha förkastas. Även om det skapas ett beroende mellan planerna finns en risk att endast den ena planen vinner laga kraft. Eftersom detaljplanerna är beroende blir även åtagandena detsamma, vilket gör att byggherren löses från alla de åtaganden som kopplats till de båda sammankopplade detaljplanerna. Om beroendet regleras i exploateringsavtal kan det leda till att avtalen förfaller, vilket skapar ytterligare problem i och med att nya avtal måste slutas. När ett beroende av detaljplaner skapas kvarstår dock tidsaspekten.

4.5.6 Samrådet och utställningen

Det finns en möjlighet att överenskommelse inte uppnås i samrådet. Länsstyrelsen kanske inte tycker att detaljplanen uppfyller miljö kvalitetsnormerna enligt MB 5:e kapitlet. Det föreligger även en risk att förslaget ändras väsentligt under utställningen. En väsentlig förändring medför en fördröjning av processen då PBL 5:27 kräver ytterligare en utställning.

4.5.7 Risk med planhandlingarna

De ekonomiska konsekvenserna regleras ofta i genomförandeaftalet. Det räcker vanligen med att hänvisa till avtalet. De menar dock att de delar i avtalet som är intressanta bör refereras eller bifogas.¹⁵² Om genomförandebeskrivningen är otydlig kan det medföra att man klagar på den. Om planhandlingarna är oklara blir det svårare vid fastighetsbildning.

I detaljplaner rörande nyexploatering som genomförs med stöd av exploateringsavtal är genomförandebeskrivningen ofta mycket kortfattad. Det är vanligt att det görs en hänvisning i den, att ett avtal ska upprättas. Oftast saknas dock en närmare redovisning om innehållet avtalet har eller kommer att få. I detaljplaner rörande nyexploatering som genomförs med stöd av exploateringsavtal saknas det normalt anledning att beskriva för byggherren hur genomförandet ska ske.¹⁵³ Genomförandebeskrivningen kan vara så krånglig eller förenklad att allmänheten inte förstår vilka konsekvenser detaljplanen medför. Enlig SOU 2005:77 är det av betydelse att genomförandet och konsekvenserna blir belysta för framtida fastighetsägare. Om en genomförandesbeskrivning med reellt sakinnehåll inte upprättas kan det sägas strida emot PBL:s bestämmelser. Den har då inte använts på det sätt som var tänkt när bestämmelserna kom. Konsekvenserna av detta medför att genomförandefrågorna inte blir beaktade, vilket resulterar i sämre lösningar ur ett planläggningsperspektiv samt att planer kan bli svårare och mer kostsamma att genomföra.¹⁵⁴

¹⁵¹ SOU 2005:77 s. 486

¹⁵² Sohtell & Larsson, 1994 s. 74- 75

¹⁵³ SOU 2005:77 s. 539

¹⁵⁴ SOU 2005:77 s. 539

4.5.8 Överklagad och förfallen detaljplan

En exploatering berör oftast många personer. Det finns de som vill överklaga eftersom de anser att exploateringen leder till att det blir sämre. Överklagan grundar sig ofta på formella fel och att inte allmänna eller enskilda intressen har tillgodosetts. Ett formellt fel kan vara att de som överklagar anser att samråd inte har skett med de berörda. När det gäller allmänna intressen kan planen överklagas på grund av att detaljplanen bland annat medför stor miljöpåverkan, området förfulas eller att trafiken ökar. De enskilda intressena kan till exempel vara att utsikten begränsas eller att försäljningsvärdet minskar.¹⁵⁵ Cirka 15 procent av detaljplanerna överklagas. Det finns stora skillnader i landet och detaljplaner som medger bostadsbyggande överklagas i större utsträckning i tillväxtregioner.¹⁵⁶ Länsstyrelserna handlägger omkring 400 ärenden som avser överklagade detaljplaner varje år.¹⁵⁷

Den vanligaste prövningsgrunden, under en femårsperiod efter att PBL började gälla, var enligt Boverket att riktvärden för buller överskreds på grund av vägtrafik i detaljplaner rörande bostadsbebyggelse. Bristande trafiksäkerhet och dålig luftkvalitet har även prövats. En tredjedel av överklagandena rörde risker i närheten av miljöfarliga industrianläggningar.¹⁵⁸

Det finns en risk att detaljplanen överklagas av någon bara för att förhala processen. Vissa personer kan ha vinning av att processen tar längre tid. En anledning kan vara inväntan av dom eller ny lag. Det kan även gälla en fastighetsförsäljning där exploateringen kommer olägligt och enskilda kan finna nytta i att förhala processen.

Det finns tydliga tendenser att enskilda sakägare med invändningar mot planförslaget åberopar formella brister i handläggningen istället för att beröra sakfrågan. Eftersom det finns en risk att kommunens planbeslut upphävs vid överprövning rörande formella fel innebär det att kommunerna inte fullt ut utnyttjar möjligheterna till en snabbare planprocess eller förenklar handläggningen av detaljplanen. Den tidskrävande processen beror oftast på kommunens egna rutiner och inte på kraven i PBL. Ibland blir utredningar som ska klargöra vilka som har undertecknat listor mot att detaljplanen ska vinna laga kraft orimligt resurskrävande. Det finns därför önskemål att det ska krävas att sakägare som framför synpunkter ska ange sin adress för att ha möjlighet att överklaga.¹⁵⁹

Vilka som ska höras före beslut och vilka som har rätt att överklaga är inte helt tydligt i PBL. Vilket framkallar skilda meningar och huruvida omfattningen är för vid eller begränsad. Det efterfrågas ofta vägledande avgöranden. Det finns en tendens att ärenden där grannar och närboende klagat ökar. Det bör bland annat vara en effekt av den allt vanligare förtätningen. Överklagade detaljplaner gör att byggherren kan känna sig osäker, vilket kan medföra att planeringsförutsättningarna ändras. En del organisationer och sektorsmyndigheter, till exempel Vägverket, handikapporganisationer och miljöorganisationer, har uttryckt önskemål om att ha möjlighet att överklaga en del beslut.¹⁶⁰ Eftersom det råder osäkerhet om vilka som har rätt att överklaga finns möjligheten att planprocessen försenas. Detta på grund av att de som egentligen saknar rätten ändå försöker att överklaga ett beslut.

Möjligheten finns att detaljplanen inte vinner laga kraft genom att den till exempel förlorar en överklagan. När projektet inte utmynnar i något resultat är det intressant vem som står för kostnaderna. Detta kan regleras i genomförandavtalet.

4.5.9 Processen påskyndas

Beroende på områdeskaraktär och planförfarande tar planprocessen varierande lång tid.

¹⁵⁵ SOU 2004:40 s. 38

¹⁵⁶ SOU 2004:40 s. 57

¹⁵⁷ SOU 2004:40 s. 61

¹⁵⁸ SOU 2005:77 s. 291

¹⁵⁹ SOU 2005:77 s. 501

¹⁶⁰ SOU 2004:40 s. 59

Längst tid, 5-10 år, tar planer rörande förnyelse av äldre villa- och fritidshusområden. Projekt som har enkla planförhållanden kan genomföras på ett antal månader. För vanliga planer är tiden mellan 1,5 – 3,5 år.¹⁶¹

En möjlighet är att planprocessen bedöms ta alldeles för lång tid, risken är att planeringen då skyndas igenom. Det är viktigt att handläggningen inte eftersätts. En annan möjlighet är att planprocessen bedöms som ineffektiv. Ett problem kan vara att hitta en balans mellan snabbhet och säkerhet i processen. En vägning mellan påverkan i processen och processens snabbhet måste göras. Genom samråd och utställning ges möjlighet för tredje man att påverka detaljplanen samtidigt som det tar längre tid innan detaljplanen kan antas. Dock borde risken att detaljplanen blir överklagad öka med både utökning och uteslutande av samrådet.

Enligt riksdagens revisorer har Boverket upprättat en projektbeskrivning där det nämns faktorer som upplevs som trögheter i planprocessen. Några av dessa faktorer är.¹⁶²

- Bristande planberedskap.
- Sent medborgarinflytande och sena dialoger.
- Sena ställningstaganden.
- Dåligt utnyttjande av plan- och bygglagens möjligheter.
- Svårhanterlig planprocess.
- Tidskrävande överklagandeprocesser.
- Brist på personal med fackmässig kompetens.
- Politisk oenighet.

Den aktiva tiden vid upprättandet av detaljplaner beräknas vara tio procent av den totala tiden. En stor del av den passiva tiden är till för till exempel samråd. Genom att minska den passiva tiden bedöms dock tidsvinster kunna göras. Det är viktigt att antalet överklaganden minskas eftersom ett överklagande i genomsnitt försenar detaljplanen med nio månader.¹⁶³

En av PBL-kommitténs uppgifter är att försöka samspela faktorn att beslutsprocessen tar för lång tid samtidigt som det är viktigt att de som är berörda ges möjlighet att komma till tals i processen. Lång handläggningstid och risken för överklagande lyfts ofta fram som ett hinder mot ökat bostadsbyggande.¹⁶⁴

4.6 Risker rörande exploateringsavtalet

Exploateringsavtal uppkommer genom förhandlingar mellan byggherre och kommun, vilket medför att de ibland saknar täckning i lagar och även i vissa fall ersatt dem. Problemen uppkommer främst då kraven inte ifrågasätts, utan inarbetad praxis råder.

4.6.1 Exploateringsavtalet och PBL:s intentioner

Det finns vissa bestämmelser i PBL som hänger samman med exploateringsavtalen. Däremot finns det inga bestämmelser för vad de kan omfatta. Därför har det framförts önskemål om att exploateringsavtalens innehåll bör regleras i lag, vilket PBL-kommittén anser ligger utanför deras uppdrag.¹⁶⁵ Eftersom lagen inte används rakt av för att reglera villkoren utan parterna använder sig av inarbetad praxis och standardiserade avtal kan en risk uppstå genom att kommunen utnyttjar avtalet på ett sätt som inte skulle gå om enbart lagen används. Detta gör att byggherren riskerar att acceptera exploateringsavtalet och reagerar därmed inte på oskäligena villkor i avtalet. Om byggherrarna inte klagat på oskäligena villkor kan det bli ett problem genom att lagen inte förbättras för att passa behoven bättre.

¹⁶¹ Riksdagens revisorer, 2001 s 62

¹⁶² Riksdagens revisorer, 2001 s. 18-19

¹⁶³ Riksdagens revisorer, 2001 s. 22

¹⁶⁴ SOU 2004:40 s 56

¹⁶⁵ SOU 2005:77 s. 586-587

4.6.2 Otydlighet i exploateringsavtalet

Det är ett risktagande att använda ord eller meningar i avtal som är tvetydiga. Att skriva på ett exploateringsavtal som innehåller ord som *väsentligen*, *ganska mycket* och *av betydelse* kan innebära problem då kommun och byggherre kan ha olika tolkning av innebörden. Eftersom villkoren inte är klart definierade finns det dessutom möjlighet att från både kommunens och byggherrens sida försöka flytta gränsen för villkoren i avtalet.

4.6.3 Utnyttjandet av exploateringsavtalet

Kommunen kan utnyttja exploateringsavtalet för att reglera företeelser kommunen inte kan reglera i detaljplanen för att få byggherren att betala avgifter som egentligen ska betalas med skattemedel. Det kan förekomma svårigheter att avgöra vad som är frivilliga åtgärder från byggherren. Vad som räknas som tvång och oskälighet enligt avtalslagen kan vara en svår gränsdragning. Den största risken är att byggherren får dåliga villkor. Risken är inte så stor att exploateringen inte kommer till stånd på grund av kommunens planmonopol.

4.6.4 Tredje mans påverkan av exploateringsavtal

Genom att exploateringsavtal skrivs under av byggherren och kommunen har inte tredje man samma möjlighet att påverka. Detta gör att exploateringen kan påskyndas. Men samtidigt minskar medborgarinflytandet att kunna påverka ett områdes utformning. Detta medför att det finns risk för att missnöjet växer hos tredje man så att de överklagar detaljplanen eftersom de inte har möjlighet att påverka exploateringsavtalet.

4.6.5 Kommunens möjlighet att förändra exploateringsavtalet

Kommunen kan inom ramen för plan- och bygglagstiftningen i det närmaste oinskränkt ändra förutsättningarna i exploateringsavtalet. I praktiken är det dock tveksamt om kommunen skulle gå emot ett ingånget exploateringsavtal eftersom det troligen skulle innebära att en exploatering av området inte skulle komma till stånd.¹⁶⁶

4.6.6 Förfallet och ogiltigförklarat exploateringsavtal

Exploateringsavtal kan förfalla på grund av laga kraft vinnande klausuler. Avtalet kan även ogiltigförklaras av domstolen om någon part klagar över dess innehåll.

4.6.7 Beroende mellan exploateringsavtal

Ibland behöver två eller flera exploateringsavtal vinna laga kraft för att byggherren ska ha nytta av det enskilda exploateringsavtalet. Risken att endast ett avtal vinner laga kraft försvinner genom att det förs in en klausul i exploateringsavtalet att båda detaljplanerna måste vinna laga kraft för att avtalet inte ska vara förfallet.

4.6.8 Garantier och utfästelser i exploateringsavtalet

Risken finns att kommunen eller byggherren kommer med garantier som de antingen inte kan uppfylla eller styra över. Detta kan skapa en falsk säkerhet, som innebär problem då motparten råkar på problem som inte var förväntade på grund av de utfästa garantierna.

4.7 Byggprocessen startar parallellt

När byggherren är med och utarbetar detaljplanen kan byggprocessen starta innan detaljplanen har vunnit laga kraft.¹⁶⁷ Risken finns att detaljplanen aldrig vinner laga kraft och att byggherren har haft högre utgifter än nödvändigt.

¹⁶⁶ Madell, 2000 s. 160

¹⁶⁷ Kalbro, 2002, s. 223

5 Faktabeskrivning projekt Lomma Hamn

5.1 Lägesbeskrivning

Lomma Hamn ligger i Lomma kommun i sydvästra Skåne, enligt bild 1 nedan. Kommunen har omkring 19 000 invånare.¹⁶⁸ Antalet invånare med eftergymnasialutbildning är 50 procent, vilket ligger högt över riksgenomsnittets 34 procent.¹⁶⁹



Bild 1: Från Lomma är det nära till både Malmö och Lund.

Beläget i Lomma Hamn fanns tidigare en eternitfabrik, vilken stängdes 1977 p.g.a. hälsoriskerna. Lomma Hamn är en av de viktigaste hamnarna för yrkesfisket på den skånska västkusten. Väster om området ligger havsstranden "Lomma Beach", vilken är en utnyttjad resurs även för omkringliggande samhällen.¹⁷⁰

Studien begränsas till de två första detaljplanerna som upprättats och vunnit laga kraft i samband med JM:s exploatering utav Lomma Hamn. Detaljplanen omfattande det västra exploateringsområdet, kommer att benämnas detaljplan 1 enligt bild 2. Den andra detaljplanen omfattande infrastrukturen för hela Lomma Hamn kommer att benämnas detaljplan 2 enligt bild 2.

¹⁶⁸ Lomma kommun, lomma.se [1]

¹⁶⁹ Lomma kommun, lomma.se [2]

¹⁷⁰ Planprogrammet Lomma Hamn, 2003-02-27 s. 4-5

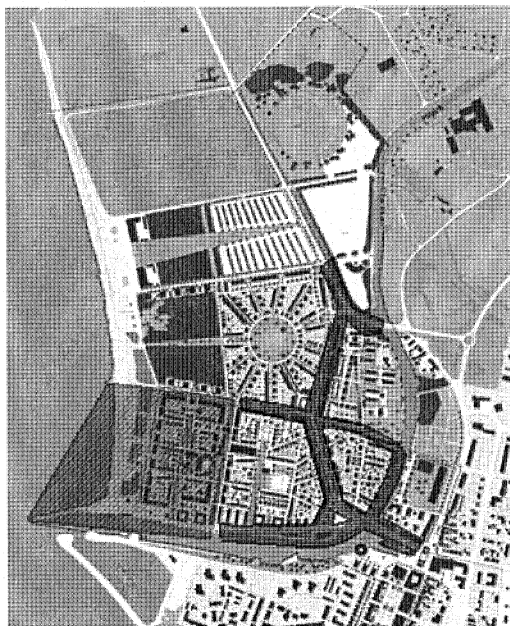


Bild 2: Det markerade området längst till vänster utgör detaljplan 1. Området till höger markerar detaljplan 2.

5.2 Projektbeskrivning

Lomma Hamn är en ny stadsdel som beräknas inrymma omkring 3000 invånare. I området ska det även förekomma inslag av verksamheter samt möjlighet till rekreation.¹⁷¹ Målsättningen är att JM ska bygga omkring 100 bostäder om året inom exploateringsområdet för detaljplan 1.¹⁷² Stadsplanen för området, vilken delvis upphävdes i samband med de nya detaljplanernas laga kraft vinnande medgav tung industriverksamhet inom området.¹⁷³

JM, Skanska Nya Hem och CA Fastigheter AB äger mark som kommer att exploateras i Lomma Hamn. Exploatörernas områden är uppdelade i tre områden som avdelas genom huvudgatanätet.¹⁷⁴ Arbetet med Lomma Hamn drivs av en politisk styrgrupp bestående av de sex ledande politikerna i kommunen i nära samarbete med de tre exploatörerna. Det finns även en referensgrupp med representanter bland annat från stat, region, näringsliv, Lunds universitet, Lunds tekniska högskola och Sveriges lantbruksuniversitet Alnarp för att få vidare utblickar och mer kompetens.¹⁷⁵ Det finns även en intressentgrupp med företrädare för nuvarande och framtida intressen inom området.¹⁷⁶

5.3 Kommunens inställning till projektet

Eftersom kommun och byggherre måste komma överens om en gemensam plan för området är parternas och då framförallt kommunens inställning viktig vid förhandlingarna. Dessutom berättar kommunens inställning om intentionerna att utnyttja de påtryckningsmedel som står till förfogande.

På Lomma kommuns hemsida står att läsa. *"Hur skulle vi klara att administrera, finansiera och genomföra detta projekt med de små resurser som stod till buds – liten personal och dessutom ett stramt budgetläge, där kommunen inte såg några möjligheter att vara bank?!"*. Vidare står det även *"Att forma en vision är ofta betydligt enklare än att genomföra den, det*

¹⁷¹ Lomma kommun, lomma.se [3]

¹⁷² Ramavtal mellan JM och Lomma kommun, 2003-02-27 s. 4

¹⁷³ Upphävande av del av detaljplan (stadsplan för område vid Lomma industrihamn), 2004-03-13 s. 2

¹⁷⁴ Lomma kommun, lomma.se [4]

¹⁷⁵ Lomma kommun, lomma.se [5]

¹⁷⁶ Lomma Hamn projektet- Uppföljning och avrapportering nr 3, 2002

är vi väl medvetna om! Kommunens markinnehav var litet, men det kommunala planmonopolet, en avtalsstrategi med samarbets- ram- och exploateringsavtal- i flera steg och med styrande kvalitets- och miljöprogram skulle vi lyckas.”¹⁷⁷ Ur detta framkommer att Lomma kommun var medvetna om sin position och i högsta grad skulle utnyttja planmonopolet. Utöver detta inser Lomma kommun att ett projekt av denna karaktär kräver många arbetstimmar.

5.4 Tidsplan och genomförande för exploateringsprocessen

I Lomma Hamn projektet har allmänhet, näringsliv, intresseföreningar och massmedia kallats till en öppen informell process.¹⁷⁸ JM:s område var det första att bli bebyggt i Lomma Hamn. Det tog 45 månader från att JM förvärvade marken tills detaljplanerna vann laga kraft. Enligt projektledaren på Lomma kommun skedde utvecklingen av de båda detaljplanerna, som studien omfattar, parallellt genom hela processen. Samma grupp från både JM och kommunen har arbetat med båda planerna.¹⁷⁹ I tabell 1 nedan ges en sammanfattad tidsplan över exploateringsprocessen.

Tidsplan för delar av exploateringsprocessen	
Initieringsskedet	
Markförvärv	2000-12-01
Antagen översiktsplan	2001-05-03
Ortsanalys	2001-09-01
Fördjupad översiktsplan antagen	2003-01-30
Programskedet	
Start planprogram	2002-02-05
Ramavtal undertecknat	2003-02-21
Ramavtal antaget	2003-02-27
Planprogram antaget	2003-02-27
Planskedet	
Detaljplanearbetet påbörjas	2003-03-15
Exploateringsavtal undertecknat	2004-01-12
Detaljplaner antagna	2004-02-05
Detaljplaner överklagade	2004-02-05
Lagakraftvunna detaljplaner	2004-09-02

Tabell 1: Delar av exploateringsprocessen och planprocessen för JM:s två första detaljplaner i Lomma Hamn

Genomförandearbetet har utförts på ett tillfredställande sätt, vilket visas genom att JM tilldelades Sveriges Arkitekters planpris 2004. Prisets jury skriver i sin motivering att *”ett gediget underlag skapats med parallella arkitektskisser, kunskapsuppbyggande seminarier, barnmiljöstudie och ett i övrigt komplett planeringsarbete”*.¹⁸⁰ Dessutom att kommunen och JM *”har genomfört en ambitiös och pedagogisk planprocess med heltäckande genomlysning av påverkande förutsättningar”*.¹⁸¹

Projekteringen av Lomma Hamn kan anses vara av Kalbros typfall 2 (se 2.4.2). Eftersom JM äger marken och även gemensamt med kommunen enligt planbeskrivningarna arbetat fram

¹⁷⁷ Lomma kommun, lomma.se [5]

¹⁷⁸ Lomma kommun, lomma.se [5]

¹⁷⁹ Projektledare, Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

¹⁸⁰ Sveriges arkitekter, arkitekt.se [6]

¹⁸¹ Sveriges arkitekter, arkitekt.se [6]

planerna.¹⁸² Detta samarbete mellan JM och Lomma kommun anser de båda parternas projektledare har fungerat väl.¹⁸³

5.5 Initiering

Exploatering av Lomma Hamn fördes först på tal av Lomma kommun, som förde diskussion med markägarna angående en utveckling av marken. Men det var först då JM förvärvade Wihlborgs markandel som projektet egentligen tog fart.¹⁸⁴ JM erhöll även mark av Lomma kommun i utbyte mot att de utförde infrastrukturen inom hela området (detaljplan 2). Marken JM fick i utbyte arrenderas idag av Lomma buktens seglarklubb. Området arrenderas fram till 2014, men de är beredda att flytta om annat område erbjuds.¹⁸⁵ JM:s ansvar för utbyggnaden av infrastrukturen för hela området skedde på eget initiativ, projektet hade inte blivit av om JM inte gjort det.¹⁸⁶

Det utformades ett initialt förslag av Brunberg & Forshed, vilket fick en bred acceptans bland både politiker och allmänhet.¹⁸⁷ Förslaget tilldelades Sveriges Arkitekters planpris år 2004 för det gedigna arbetet och välutformade förslaget.¹⁸⁸

5.6 Översiktsplaner och ortsanalys

Förplaneringen behövs för den fortsatta processen. Den kan även innebära en minskning av riskerna om den utarbetas väl.

Översiktsplanen behandlar frågor rörande till exempel bebyggelseutveckling. Planen har varit föremål för både samråd och utställning. Det har inkommit många synpunkter från bland annat privatpersoner och intresseorganisationer angående översiktsplanen.¹⁸⁹ Enligt översiktsplanen är Lomma kommuns avsikt att Lomma Hamn norr om Höje å ska omvandlas till i huvudsak ett bostadsområde, men med vissa inslag av verksamheter som fungerar väl tillsammans med bostäder. Hamnområdets omvandling utförs i ett särskilt projekt.¹⁹⁰ Uppförande av bostäder i JM:s område har därmed stöd i översiktsplanen. Till översiktsplanen hör en konsekvensbeskrivning som redovisar tänkbara konsekvenser av planen. Eftersom översiktsplanen är en strategisk plan som spänner över en lång tidsperiod innehåller den många osäkerheter.¹⁹¹

Ortsanalysen är utförd av Scandiaconsult (nu Ramböll) och anses av juryn för planpriset vara kärnfullt skriven, pedagogisk och tydlig.¹⁹² Ortsanalysens syfte är att beskriva Lommas karaktär samt vad som är viktigt att ta hänsyn till när tätorten utvecklas. Ortsanalysen utgör underlag för utvecklingen av Lomma Hamn samt ingår som en del av arbetet med den fördjupade översiktsplanen för Lomma tätort.¹⁹³ Enligt den fördjupade översiktsplanen för Lomma tätort är Lomma Hamn det viktigaste utbyggnadsområdet av Lommas tillgängliga områden. Det har varit en mångårig diskussion om hur hamnområdet ska användas innan planeringen för utbyggnaden av bostäder startade. Detta grundar sig i en överenskommelse

¹⁸² Planbeskrivning, Lomma Hamn västra delen, 2004-09-02 s. 19
Planbeskrivning, Lomma Hamn huvudgatsystemet, 2004-09-02 s. 17

¹⁸³ Projektledare, Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08,
Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

¹⁸⁴ Projektledare, Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

¹⁸⁵ Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

¹⁸⁶ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

¹⁸⁷ Lomma kommun, lomma.se[5]

¹⁸⁸ Sveriges arkitekter, arkitekt.se [6]

¹⁸⁹ Lomma kommun, lomma.se [7]

¹⁹⁰ Översiktsplan, Lomma kommun, 2001-05-03 s. 53

¹⁹¹ Översiktsplan, Lomma kommun, 2001-05-03 s. 91

¹⁹² Sveriges arkitekter, arkitekt.se [6]

¹⁹³ Ortsanalys, Lomma kommun, 2001-09-01 s. 3

mellan Lomma kommun, JM AB, Skanska AB, CA Fastigheter AB samt Lunds Energi AB angående inriktning och ett gemensamt planarbete.¹⁹⁴

5.7 Planprogram

Planprogrammet för Lomma Hamn består av planprogram, illustrationsplan, konsekvensbeskrivning, kvalitetsprogram och samrådsredogörelse samt dokumenten miljöprogram, balanseringsprincipen och färgprogram. Konsekvensbeskrivningen jämför tre olika utbyggnadsalternativ med nollalternativet vad det gäller bland annat miljöpåverkan och samhällsservice. Balanseringsprincipen handlar om att utforma koncept och/ eller utföra vissa åtgärder för att åtgärderna i natur och landskap ska bli balanserade. Meningen med principen är att den som tar bort naturfunktioner, vilket är byggherre/ exploatör, ska ge tillbaka naturfunktionerna i samband med projektet.¹⁹⁵

Den 1:a augusti till den 30 september 2002 var planprogrammet ute på samråd. Det kom in flera synpunkter från bl.a. privatpersoner, markägare och politiska partier. Synpunkterna blev behandlade och planprogrammet bearbetades med hänsyn till dessa. Kommunfullmäktige godkände planprogrammet 27 februari 2003.¹⁹⁶

5.8 Detaljplan

Utförning av detaljplan är en känslig fråga eftersom dess innehåll styr områdets utförande med byggnader, gator och parker. Känsligheten förefaller påtaglig även i Lomma Hamn då det inlämnades tre överklagande på detaljplaneringen.

JM:s bebyggelse i Lomma Hamn hanteras i två skilda detaljplaner med olika innehåll. Då detaljplan 1 rymmer bostäder med inslag av verksamheter och service omfattar detaljplan 2 den nya stadsdelens stora gator, men inga byggrätter.¹⁹⁷ Även om detaljplanerna är separata har i planbeskrivningen ett beroende mellan dem skapats.¹⁹⁸ Det är nämligen tänkt enligt genomförandebeskrivning till detaljplan 2 att gatunätets utbyggnad ska ske i den takt som den övriga utbyggnaden inom området kräver. I genomförandebeskrivningen nämns också hur lång genomförandetiden är från det att detaljplanen vunnit laga kraft. Detaljplan 1 har en genomförandetid på 10 år medan detaljplan 2 har 15 år. Allmän platsmark anläggs i exploateringen, vilken sen överlämnas till kommunen som ska vara huvudman för allmän platsmark. I båda fallen ska exploateringsavtal träffas och godkännas av kommunfullmäktige i samband med detaljplanens antagande enligt genomförandebeskrivning. Enligt genomförandebeskrivningarna ska exploateringen bära samtliga kostnader. I beskrivningarna sker hänvisningar till reglering och utförning av ledningsnätet i ram- och exploateringsavtalen.¹⁹⁹

Efter antagandet av detaljplanerna överklagades de till länsstyrelsen. Tre överklaganden kom till länsstyrelsen dock togs överklagandet av Fiskboden i Lomma HB tillbaka.²⁰⁰ De som överklagade menar att det är viktigt att lösa trafikproblemen innan Lomma Hamn byggs ut. De menar vidare att de inte kan vistas i sina trädgårdar på grund av bullret. I överklagandena tas även upp att kommunen enbart ser till de nya områdena och inte till den äldre bebyggelsen vad det gäller trafiksituationen. Länsstyrelsen avslag överklagandena. Skälen till att länsstyrelsen avslag överklagandena var att det enligt PBL 1:2 är en kommunal angelägenhet att planlägga marken. Vid prövning av frågor enligt plan- och bygglagen ska hänsyn tas till

¹⁹⁴ Fördjupad översiktsplan, Lomma tätort, 2003-01-30 s. 42

¹⁹⁵ Planprogrammet Lomma Hamn, 2003-02-27

¹⁹⁶ Lomma kommun, lomma.se [8]

¹⁹⁷ Planbeskrivning, Lomma Hamn, västra delen, 2004-09-02 s.2

Planbeskrivning, Lomma Hamn, huvudgatusystemet, 2004-09-02 s. 2

¹⁹⁸ Planbeskrivning, Lomma Hamn, västra delen, 2004-09-02 s. 2

Planbeskrivning, Lomma Hamn, huvudgatusystemet, 2004-09-02 s. 2

¹⁹⁹ Genomförandebeskrivning, Lomma Hamn, västra delen, 2004-09-02 s. 2-3

Genomförandebeskrivning, Lomma Hamn, huvudgatusystemet, 2004-09-02 s. 2-3

²⁰⁰ Lomma Hamn projektet- Uppföljning och avrapporteringar nr 11, 2004

både allmänna och enskilda intressen enligt PBL 1:5. Hänsyn ska även tas till de befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande enligt PBL 5:2.²⁰¹ De överklagade sedan till regeringen, som avslog överklagandena eftersom detaljplanernas utformning inte anses innebära betydande olägenheter i form av till exempel trafikbuller.²⁰²

5.9 Exploaterings- och plankostnadsavtal

Lomma kommun använder sig av en grundläggande mall, men varje exploateringsområde är specifikt. Detta medför att mallen mest är en checklista med beaktande av unika frågor.²⁰³ JM använder sig inte av mallar vid upprättande av ett avtal. Det tog ungefär ett halvår att förhandla fram exploateringsavtalen.²⁰⁴

Projektledaren på JM tycker att det är en fördel att reglera villkor i ett exploateringsavtal, eftersom det är svårreglerat. När villkoren regleras i ett exploateringsavtal är det mer en tjänstemannafråga än en politisk fråga även om avtalet ska antas i kommunfullmäktige.²⁰⁵

Mellan JM och Lomma kommun har det tecknats ett ramavtal och två exploateringsavtal vid studiens start. Ramavtalet redovisar inte i detalj Lomma kommuns och JM:s skyldigheter och rättigheter, utan redovisar de huvudsakliga principerna efter vilka exploateringen avses genomföras. De detaljerade åtagandena redogörs i exploateringsavtalen. Exploateringsavtalen är direkt kopplade till detaljplaner, vilket inte ramavtalet är.

Ramavtalet utgår från Lomma Hamns planprogram. Genom kopplingar i avtalen till kvalitets- och miljöprogrammen garanteras att området utförs efter kommunens intentioner utan att behöva bekosta stora investeringar med egna medel.²⁰⁶

Sedan ramavtalet undertecknades har planprogrammet kompletterats med ytterligare handlingar. Detta tas hänsyn till i exploateringsavtalen. Dessa dokument är miljöprogram för Lomma Hamn 2003-06-23 samt konsekvensbeskrivningen och kvalitetsprogrammet som reviderades 2003-06-10.²⁰⁷

Ett plankostnadsavtal har upprättats mellan Lomma kommun genom dess Miljö- och byggnadsnämnd och JM. Plankostnadsavtalet gäller för upprättande av detaljplan 1 och för detaljplan 2 samt upphävande av del av gällande stadsplan för Lomma industrihamn.²⁰⁸

²⁰¹ Överklagande av detaljplaner för Lomma Hamn. Länsstyrelsens beslut: 2004-04-19

²⁰² Överklagande av detaljplaner för Lomma Hamn, Regeringsbeslut: 2004-09-02

²⁰³ Projektledare, Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

²⁰⁴ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

²⁰⁵ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

²⁰⁶ Lomma kommun, lomma.se [5]

²⁰⁷ Exploateringsavtal, Lomma Hamn västra delen, 2004-01-12 s.1

Exploateringsavtal, Lomma Hamn huvudgatusystemet, 2004-01-12 s.1

²⁰⁸ Plankostnadsavtal för detaljplan Lomma Hamn, västra delen, och huvudgatusystemet, 2003-06-10 s.1

6 Lomma kommuns krav på JM

6.1 Krav eller överenskommelser

Detaljplan och genomförandeavtal är produkten av de överenskommelser som JM och kommunen slutit. Hur dessa överenskommelser och åtaganden uppkommit är viktigt för att utröna kommunens krav, vilket är nödvändigt för att möjliggöra ställningstagande rörande avtalen.

6.2 Krav i detaljplaner

I de två detaljplaner som studien omfattar ställs inga direkta krav, utan hänvisningar görs till ramavtalet och exploateringsavtalen. Detaljplanerna kan inte anses ha en direkt kravställning på byggherren, men lämnar information kring vilka överenskommelser som slutits. Genom att styra detaljplanens utformning kan kommunen ställa krav på JM, vilket inte ska blandas ihop med de direkta krav som framkommer i genomförandeavtalen.

6.3 Överenskommelser och krav i avtal

Ramavtalet syftar till att visa de viktigaste principerna för områdets exploatering. Kraven som JM ställer på kommunen i avtalen visas nedan. Exploateringsavtalen redovisar kraven mer i detalj, vilket betyder att i de fall då de finns i ramavtalet, kommer de endast nämnas vid genomgången av exploateringsavtalen. För att kunna föra en diskussion rörande avtalen mellan JM och Lomma kommun angående deras krav i de olika avtalen redogörs endast det som är väsentligt för diskussionen.

6.3.1 Överenskommelser i ramavtal

1. JM ska vederlagsfritt till kommunen överlåta kontorsbyggnaden, eternitkontoret, jämte därtill hörande mark till kommunen. JM ska vederlagsfritt överlåta allmän platsmark till kommunen.
2. Ett avtal om kostnader och kostnadsfördelning för parallella uppdrag och utredningar tecknades 2001. Avtalet innefattar bland annat kommunens administration för projektet. JM är beredd att i ett avtal årligen träffa överenskommelser med kommunen om att svara för delar av kostnaderna.
3. Fastighetsbildningskostnaderna för marköverlåtelseerna betalas av JM, med undantag att kommunen betalar fastighetsbildningskostnaderna för överlåtelsen av eternitkontoret.
4. Vid överlåtelse av äganderätten till JM ägd fastighet inom området, förbinder sig JM att de nya ägarna övertar samtliga förpliktelser enligt ramavtal och kommande avtal mellan JM och Lomma kommun. Vite utgår om JM inte förmår att följa detta åtagande.
5. Överlåtelse av ramavtalet får inte ske utan att kommunen har lämnat medgivande
6. Ramavtalet är förfallet utan rätt till ersättning för varken Lomma kommun eller JM om inte kommunfullmäktige godkänner ramavtalet vid sitt sammanträde 2003-01-30. Efter överenskommelse mellan JM och Lomma kommun kan tidsfristen förlängas.

6.3.2 Överenskommelser i exploateringsavtal 1

1. Planavgift utgår enligt plankostnadsavtalet, tecknat 2003-06-03 resp. 2003-06-10.
2. JM överlåter utan ersättning med äganderätt till kommunen de delar av fastigheterna Lomma 25:4, Lomma 25:5 och Lomma 9:17 som enligt detaljplan för Lomma hamn,

västra delen, blir allmän plats. Överlåtelsen ska ske genom fastighetsreglering. JM ansöker samt svarar för fastighetsbildningskostnader för genomförande av marköverlåtelsen.

3. JM garanterar att överlåtna markområden inte besväras av inteckningar, servitut, inskrivningar eller andra rättigheter som utan inskrivning kan göras gällande.
 4. JM ansvarar för projektering och anläggning av allmän platsmark inklusive belysning och VA-anläggningar inom området med undantag för kajen.
 5. JM ska utan ersättning tillhandahålla fjärrvärme, el och vatten för varje brukningsenhet eller fastighet inom området till och med ett år efter att sista etappen är färdigställd.
 6. För erforderliga förstärkningsarbeten av avloppsanläggningar nerströms Lomma ska JM erlägga betalning till kommunen.
 7. JM ska i egenskap av exploatör projektera och bygga ut allmänna anläggningar som VA-, park- och gatanläggningar med kommunen som beställare och JM som entreprenör.
 8. JM ska erlägga gatukostnadsersättning, vilket är lika mycket som kontraktssumman för gatu- och parkanläggningar enligt punkt 7 i *Krav och överenskommelser exploateringsavtal 1*.
 9. JM ska erlägga kostnad för anslutning till det allmänna VA-nätet för blivande fastigheter, vilket är lika mycket som kontraktssumman för VA-anläggningarna beslutat enligt punkt 7 i *Krav och överenskommelser exploateringsavtal 1*.
 10. Inom den del av strandpartiet som ingår i detaljplanen ikläder sig JM att projektera, utföra o bekosta iordningställande av spänger med mera.
 11. Om det erfordras ska stöd och dragkonstruktioner för allmän platsmark och kaj säkerställas genom förrättningservitut.
 12. JM medger kommunen eller den kommunen sätter i sitt ställe rätt att på fastigheterna Lomma 25:4 och 25:5 utan ersättning nedlägga, nyttja, underhålla, ombygga samt för all framtid bibehålla
 - Ledningar med därtill hörande anordningar inom de områden, som betecknats med "u" inom detaljplaneområdet.
 - Belysning för allmänna gator och vägar där det behövs.
- Dessa rättigheter får skrivas in som servitut till förmån för fastigheten Lomma 33:11 eller upplåtas med ledningsrätt. Inskrivningen ansvaras och betalas av kommunen.
13. JM förbinder sig att upplåta parkeringsplatser till de boende i området och svara för att det till förhyrande eller annan upplåtelse av bostadslägenhet inom nybebyggelsen ska förbindas med förhyrande av bilplats inom området.
 14. JM ska på kommunens begäran upplåta utrymme för till exempel barnomsorgslokaler och gruppboistäder för äldre.

15. Bottenvåningarnas lokaler ska vara förberedda för en konvertering från lokal till bostad eller omvänt. Om det visar sig att det av marknadsmässiga skäl att en lokal inte kan hyras ut har JM/bostadsrättsförening två år efter slutbesiktning av byggnaden rätt att konvertera lokal till bostad.
16. JM förbinder sig till att minst femtio procent av bostäderna ska förmedlas enligt kommunens kölista. Om inte JM förmedlar bostäderna enligt kölistan ska JM betala 50.000 kr för varje lägenhet de har upplåtit felaktigt.
17. JM förbinder sig vid vite att vid överlåtelse av äganderätten till JM ägd fastighet inom området, tillse att de nya ägarna övertar samtliga förpliktelse enligt avtalet.
18. Om förutsättningarna förändras väsentligt för detta avtal eller andra omständigheter inträffar som försvårar eller omöjliggör avtalets rätta fullgörande ska parterna gemensamt uppta diskussioner med syfte att omförhandla avtalet helt eller delvis.
19. Exploateringsavtalet är förfallet utan rätt till ersättning för någon part om inte följande uppfylles.
 - Ny detaljplan för del av Lomma Hamn 25:5 m.fl. västra delen, antages av Lomma kommunfullmäktige genom beslut som vinner laga kraft senast den 1 juni 2004.
 - Kommunfullmäktige godkänner detta avtal genom beslut som vinner laga kraft senast den 1 juni 2004.

Tidsfristen kan förlängas om parterna kommer överens om detta.

6.3.3 Överenskommelser i exploateringsavtal 2

1. Planavgift utgår enligt plankostnadsavtalet, tecknat 2003-06-03 resp. 2003-06-10.
2. JM överlåter till kommunen de delar av fastigheten Lomma 25:5 som enligt detaljplanen ska bli allmän platsmark utan ersättning. Ansökan om fastighetsbildning samt samtliga fastighetsbildningskostnader för att genomföra marköverlåtelsen står JM för.
3. JM garanterar att områdena de överlåter till kommunen inte besväras av inteckningar, servitut, inskrivningar eller andra rättigheter som kan göras gällande utan inskrivning.
4. JM ska på sin bekostnad svara för VA, el, värme, tele och bredband med därtill hörande tillbehör och anordningar.
5. JM ska projektera och bygga ut allmänna anläggningar med kommunen som beställare och JM som entreprenör. Den totala kontraktssumman blir den samma som summan av punkt 6 och 7 nedan.
6. JM ska erlagga gatukostnadsersättning.
7. JM ska erlagga kostnad för anslutning till det allmänna VA-nätet.
8. JM ska svara för en garantitid på två år räknat från att slutbesiktning har skett.
9. Om förutsättningarna förändras väsentligt för detta avtal eller andra omständigheter

inträffar som försvårar eller omöjliggör avtalets rätta fullgörande ska parterna gemensamt uppta diskussioner med syfte att omförhandla avtalet helt eller delvis.

10. Exploateringsavtalet är förfallet utan rätt till ersättning för någon part om inte.

- Ny detaljplan för del av Lomma Hamn 24:4-6 m.fl. huvudgatusystemet, och detaljplan för del av Lomma Hamn 25:5 m.fl., västra delen, antages genom beslut som vinner laga kraft senast den 1 juni 2004.
- Kommunfullmäktige godkänner detta avtal genom beslut som vinner laga kraft senast den 1 juni 2004.

Tidsfristen kan förlängas om parterna kommer överens om det.

6.3.4 Överenskommelser i plankostnadsavtal

JM ska stå för kostnader av anlitade konsulter. Vilka på uppdrag av kommunen upprättat plan- och illustrationskarta, plan- och genomförandebeskrivning, MKB, kvalitets- och färgprogram, tillgänglighetsstudie, underlag till samrådsredogörelse och utställningsutlåtande. Dessutom ska JM ansvara för upprättandet av miljöprogram. JM ska dessutom ansvara för kostnader rörande grundkartor, fastighetsförteckningar, annonsering, kungörelser och tryckning. Dessutom ska JM ansvara för att betala eventuellt ytterligare utredningar som kan komma att behövas i samband med exploateringen. Skulle genom omständigheter vilka kommunen inte kan påverka planerna inte vinna laga kraft skall JM ändå stå för kommunens kostnader i samband med planerna.

6.4 Diskussion rörande avtalen

För att utvärdera avtalen och reflektera över dess innehåll, förs nedan en diskussion rörande vilka punkter i avtalen som har lagstöd. Dock lämnas djupare analys till slutdiskussionen.

6.4.1 Avtalens skälighet

För att utreda avtalsvillkorens skälighet mellan Lomma kommun och JM bör de prövas mot gällande lagregler och rättspraxis. Det finns direkt lagstöd för vissa av kraven och överenskommelserna i exploateringsavtalen, för andra saknas direkt lagstöd och då får istället skäligheten bedömas. I diskussionen kring villkoren kommer inte ställning rörande betalningsbeloppets storlek att tas, utan endast huruvida kommunen har rätt att kräva avgiften.

Prövning av avtalets giltighet är av stor vikt. Det måste framförallt beaktas om kommunen genom sin maktposition gjort sig skyldig till tvång vid avtalets ingående. Tvång kan i detta fall vara uppställning av oskäliga villkor som motprestation för upprättande av detaljplanen.

Avtalen måste även uppfylla begränsningsprinciperna i regeringsformen och kommunallagen. Eftersom endast två detaljplaner mellan JM och Lomma kommun har studerats kan inte svar ges på om kommunen uppfyller likställighetsprincipen. Huruvida legalitetsprincipen är uppfylld råder oklarhet. Lomma kommun använder sig av brukliga principer och lagar, men nyttjar möjligheten att kringgå reglerna genom överenskommelser i avtal. Detta innebär att de inte direkt strider mot legalitetsprincipen, men deras agerande rörande principens innebörd kan anses tveksamt. Om objekt- respektive likhetsprincipen uppfylls är svårt att avgöra eftersom endast ett fall har studerats. Självkostnadsprincipen anses dock vara uppfylld eftersom JM inte har behövt betala mer än vad exploateringen kostar.

I Lomma Hamn är JM ansvariga för uppförandet av huvudgatusystemet. Det är ett åtagande som de antog i utbyte mot att de erhöll mark från kommunen. Uppförandet av huvudgatusystemet är annars inget de hade behövt stå för. En svårighet med att avgöra

rimligheten i avtal är att urskilja frivilliga åtgärder från tvingande. Det ska tas i beaktande att om JM ansåg projekteringen ha ett mindre värde skulle detta troligen leda till andra överenskommelser i avtalen.

6.4.2 Överlåtelse av allmän platsmark

JM ska enligt exploateringsavtal 1 och 2 utan ersättning överlåta de delar som ska bli allmän platsmark. Lagstöd till detta fås genom PBL 6:19 som kräver ett förordnande från länsstyrelsen, vilket i detta fall saknas.²⁰⁹ I rättsfall RÅ 1994 ref. 54 finns riktlinjer för hur PBL 6:19 inte får användas. Enligt rättsfallet måste byggherren ha nytta av detaljplanen för att mark ska avstås till kommunen utan ersättning. Eftersom exploateringsavtal 1 är kopplad till detaljplan 1, vilken JM har direkt nytta av, finns därmed skälighet för detta krav. Detaljplan 2 är kopplad till exploateringsavtal 2. Enbart detaljplan 2 är inte till nytta för JM. Men genom ett byte då JM erhöll mark av kommunen åtog sig JM att genomföra detaljplan 2. Detta innebär indirekt för JM att de får ersättning för den allmänna platsmarken som överläts till kommunen. Rent allmänt anser JM att det är skäligt att de avstår mark till Lomma kommun utan ersättning.²¹⁰ Frågan kvarstår om lagstödet tillsammans med de båda parternas inställning gör det rimligt för JM, som avstår mark utan ersättning. Det blir problem för byggherren att avstå mark utan ersättning eftersom byggherren alltid har nytta av planen vid exploateringen, men rimligheten måste bedömas kring omfattningen av den avstådda marken. I detta fall anses det definitivt både skäligt och rimligt att JM avstår mark utan ersättning.

6.4.3 Park, gator, gång- och cykelvägar samt parkeringar

I egenskap av entreprenör ska JM i Lomma hamn projektera och bygga ut gatu- och parkanläggningarna. För detta betalar kommunen JM, men enligt de två exploateringsavtalen ska JM erlägga gatukostnadsersättning till kommunen. Gatukostnadsersättningen uppgår till lika mycket som kommunen ska betala JM för utbyggnad och projektering av gatu- och parkanläggningarna. I PBL 6:31 finns lagstöd för att kräva JM på gatukostnadsersättning, medan i PBL 6:22 står det att byggherren ska stå för byggandet för att sedan överlämna marken till kommunen utan ersättning. Det som sker i detta fall är att PBL 6:22 nyttjas men döljs under PBL 6:31 genom en omskrivning. Detta medför att inget förordnande från länsstyrelsen krävs, men troligen skulle länsstyrelsen ändå godkänna åtgärden och processen skulle bara dras ut. Enligt projektledaren på JM för Lomma Hamn beror skrivningen i avtalen på momsen och att mellan JM och Lomma kommun har faktura skickats, men inga pengar utgått.²¹¹

Enligt överenskommelse ska JM upplåta mark för parkeringar, vilket kommunen enligt PBL 3:15 har rätt att kräva. PBL reglerar inte hur stor andel eller vilken sorts parkering det rör sig om, vilket gör det svårt att avgöra vad för krav som kan ställas, men i detta fall anses kommunens krav rimligt.

6.4.4 VA-anläggningar

Det är intressant att veta om kommunen har använt VA-taxa för uppförandet av VA-anläggningar. I detta fall är enligt Lomma kommuns projektledare VA-taxa inte använd.²¹² I avtal har det slutits att JM som entreprenör, med kommunen som beställare, i Lomma Hamn ska projektera och bygga ut allmänna VA-anläggningar. JM erhåller för detta ersättning av Lomma kommun, men de ska dock finansiera anslutningen till det allmänna VA-nätet, en avgift som tillfaller Lomma kommun. Kostnaden för JM att ansluta till det allmänna VA-nätet är lika stor som den ersättning JM erhåller av Lomma kommun. Lagstöd för kommunen att kräva att JM betalar för anslutningen till VA-nätet finns i VAL 9§. Det verkar som om ingen taxa nyttjas, vilket medför att kostnaderna inte överstiger den faktiska anslutningskostnaden, vilket kan bli fallet när vanlig taxa används. Anledningen till att nyttja vanlig avgift istället för

²⁰⁹ Projektledare, Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

²¹⁰ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

²¹¹ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

²¹² Projektledare, Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

VA-taxa är i detta fall att kvittning varit möjlig. Enligt JM:s projektledare för Lomma Hamn beror även denna avgifts kvittning på moms.²¹³

6.4.5 Generalplaneanläggningar

Om en exploatering innefattar generalplaneanläggningar är en känslig fråga. Enligt exploateringsavtal 1 ska JM till kommunen betala för förstärkningsarbeten av avloppsanläggningar nedströms Lomma, spänger samt ansvara för hela infrastrukturen inom området. Om anläggningen tolkas som en generalplaneanläggning ska anläggningen betalas genom skattemedel.

Det är svårt att avgöra vad som ska räknas som områdes- respektive generalplanekostnader. Lomma kommuns projektledare anser att huvudgatusystemet har karaktären av en generalplaneanläggning. Kostnader för anläggningar i huvudgatusystemet bärs av alla, eftersom Skanska och CA-fastigheter betalar till kommunen.²¹⁴ Initiativet att JM skulle stå för denna detaljplan kom från JM.²¹⁵ Om inte en överenskommelse låg till grund skulle inte kommunen kunna kräva det.

Avloppsanläggningen för vilken JM ska bekosta förbättringar ligger enligt kommunens projektledare på gränsen mellan Malmö, Burlöv och Lomma kommun, ett område långt från JM:s Lomma Hamn projektering. Kommunens projektledare menar att JM:s utbyggnad av stadsdelen medför krav på ökad dimension av anläggningen. Eftersom JM inte är enda byggherre i Lomma Hamn fördelas utbyggnad av pumpstationer procentuellt mellan aktörerna. Anledningen till att byggherrarna ska bekosta detta beror på orsakssammanhang. Kommunens projektledare menar att avloppsförbättringarna är en affärsmässig överenskommelse.²¹⁶ JM:s projektledare är av en annan uppfattning och anser att JM inte bör betala för dessa förstärkningsarbeten eftersom det berör hela skattekollektivet.²¹⁷ Det kan diskuteras huruvida JM ska behöva betala för detta om exploateringen endast skett med detaljplan och inte genom exploateringsavtal och förhandlingar.

Genom exploateringen i Lomma Hamn ökar Lomma kommuns invånarantal kraftigt, till detta kommer frågan om byggherren eller kommunen ska ansvara för ett ökat invånarantal. Hur kommunen agerat annars har stor betydelse för om kravet är rimligt eller inte. Det är osäkert om kommunen har rätt att kräva JM på ersättning för avloppsförbättringarna. Oskäliga villkor är giltiga fram tills de avslås i domstol, vilket betyder att det är en förhandlingsfråga.

Enligt exploateringsavtal 1 ska JM projektera, utföra och bekosta iordningställande av spänger med mera som ingår i detaljplan 1. JM:s projektledare anser att det är fel att JM ska stå för denna kostnad.²¹⁸ Dock menar kommunens projektledare att det största värdet ligger i närheten till stranden och att spänger tjänar bebyggelsen. Vidare anser projektledaren att kommunens krav rörande spängerna ligger i den gråzon som ibland uppstår vid förhandlingar, men att det dock är en mycket blygsam kostnad för JM.²¹⁹ Anmärkningsvärt är dessutom att kommunens projektledare menar att överenskommelsen med spängerna inte kan tvingas fram via förhandlingar²²⁰, men trots detta gick kravet igenom.

6.4.6 Fjärrvärme och el

JM ska utan ersättning tillhandahålla fjärrvärme och el för varje brukningsenhet eller fastighet inom området till och med ett år efter att sista etappen är färdigställd. Både fjärrvärme och el regleras sedan den 1:a januari 2007 i ellagen. Lagen anses dock inte ge direkt stöd för detta

²¹³ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

²¹⁴ Projektledare, Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

²¹⁵ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

²¹⁶ Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

²¹⁷ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

²¹⁸ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

²¹⁹ Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

²²⁰ Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

krav och det råder osäkerhet huruvida kommunen får ställa detta krav. Men genom förhandling anses det rimligt att byggherren ska stå för denna kostnad, vilket ökar bostädernas attraktionskraft.

6.4.7 Administrationskostnad

I både exploateringsavtal 1 och 2 nämns att planavgift utgår mellan JM och Lomma kommun i enlighet med plankostnadsavtalet. PBL 11:5 ger lagstöd för Lomma kommun att kräva planavgift av JM. Eftersom detaljplan 2 inte bara är av intresse för JM, är det frågan om JM ska stå för hela planen eller om plankostnaden ska delas mellan byggherrarna. Utöver lagstöd anses kostnaderna som JM blir belastade med via plankostnadsavtalet rimliga.

Enligt exploateringsavtal 1 och 2 ska JM ansöka om fastighetsbildning för genomförande av marköverlåtelsen samt stå för fastighetsbildningskostnaderna. Om man inte kan enas om vilken part som ska stå för kostnaderna kan man använda sig av FBL 5:13, vilket parterna inte gjort i exploateringsavtalet utan istället nyttjat FBL 5:18.

6.4.8 Servitut

När servitut regleras i exploateringsavtal för exploateringsfastighet är det mindre relevant för JM eftersom avstyckning kommer att ske. Dessutom kommer det endast att påverka JM om de vid önskat servitut äger marken som berörs. Vetskapen om ett servitut kan medföra att potentiella köpare drar sig för en investering i fastigheten.

6.4.9 Bostadspolitik

Enligt exploateringsavtal 1 ska JM på Lomma kommuns begäran upplåta bland annat barnomsorgslokaler för förskoleverksamhet. Kommunen kräver även att bottenvåningarna i vissa kvarter ska innehålla lokaler förberedda för omvandling från lokal till bostad och vice versa. Enligt exploateringsavtalet förbinder sig JM även till att minst femtio procent av bostäderna ska förmedlas enligt kommunens kölista. Projektledaren på JM menar att det är bra att bottenvåningarna ska ha lokaler som går att konvertera efterhand som samhället förändras. Detta medför att möjligheten att följa fastighetsmarknaden ökar och därmed kan utrymmet utnyttjas effektivare. Rimligheten i konverteringen är en förhandlingsfråga men samtidigt menar JM:s projektledare att det är förkastligt för JM att inte själva bestämma om konvertering ska vara möjlig.²²¹ Enligt PBL 5:7 har kommunen rätt att genom detaljplan bestämma byggnaders användning. Men stor tveksamhet råder huruvida de har rätt att bestämma kring konvertering då detta även medför ett byggnadstekniskt problem.

JM:s projektledare anser att det är fel att femtio procent av bostäderna ska förmedlas enligt kommunens kölista. Detta medför besvär för JM, som i vanliga fall alltid själva bestämmer hur bostäderna ska förmedlas.²²² Vid felaktigt överlåtande ska JM betala kommunen 50 000 kr per felaktigt upplåten lägenhet. Summan anses vara liten i förhållande till exploaterings lönsamhet, men medför ändå en belastning om detta skulle brytas på ett stort antal bostäder. Det kan anses tveksamt om kommunen har rätt till att bestämma vilka som ska bo i området. Istället för att bilda ett eget bostadsbolag skulle det kunna utnyttjas av kommunen.

Det finns inget lagstöd för dessa regleringar i exploateringslagsstiftningen. Eftersom exploateringsavtalet är ett civilrättsligt avtal mellan kommunen och byggherren kan kommunen ställa krav på byggherren så allmänna rättsprinciper uppfylls. Men villkoren får inte anses ha uppkommit genom tvång eller anses oskäligen. Kommunen har rätt att ställa krav på JM rörande förmedling av bostäder och lägenhetssammansättning i genomförandeavtalen. Kommunens krav att JM ska upplåta lokaler till skola och barnomsorg anses skäligt, eftersom exploateringen medför ett ökat behov. Dessutom finns det ingen tvingande lag som förbjuder att avtal mellan parterna om skola sluts.

²²¹ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

²²² Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

6.4.10 Vite

Enligt lagen om vite har part i avtal rätt att ställa vite. Detta medför att kommunen som myndighet har rätt att ställa vite. När kommunen använder vite istället för säkerhet medför det att JM kan bli ålagda vite på fel eller missförhållanden som upptäcks både före och efter överlämnandet.

6.4.11 Garantier

Parterna har avtalsrätt. I avtalen har de rätt att föra in garantier. I de båda exploateringsavtalen garanterar JM att den till kommunen överlåtna marken inte besväras av inteckningar, servitut, inskrivningar eller andra rättigheter som kan göras gällande utan inskrivning, vilket dock regleras enligt PBL 6:21. Enligt paragrafen är JM skyldiga till att frigöra marken från tidigare belastningar i form av inteckningar och annan särskild rätt. JM svarar dessutom för en garantitid på två år från att slutbesiktning har skett. Om inte JM uppfyller garantierna kan problem uppstå, vilket är något som kan utvärderas först senare.

7 Diskussion om risker i Lomma Hamn projektet

7.1 Risker i Lomma Hamn projektet

För att utröna möjliga risker i ett projekt måste ett resonemang föras där olika scenarioner går igenom, vilket leder till väldigt många risker. För att slippa denna problematik har kapitlets utgångspunkt varit de specifika problem som uppkommit i samband med Lomma Hamn projektet. Resonemanget har förts med stöd av tidigare kapitel samt intervjuer med projektledare för både Lomma kommun och JM.

Enligt projektledaren på JM var det största riskmomentet i processen saneringsbehovet av den förorenade marken, vilket dessvärre faller utanför studien och kommer därför inte att behandlas. Ett annat problem med projektet rör det arrende Lommabuktens seglarklubb innehar för båtuppläggningsplatsen fram till 2014.²²³ Detta anser även Lomma kommuns projektledare, som också menar att båtuppläggningsplatsen varit projektets akilleshäll.²²⁴ Problemet skapades i och med att JM erhöll marken för båtuppläggningsplatsen, vilken villkorades mot att de utförde infrastrukturen i hela området. Eftersom området är arrenderat till 2014 för båtuppläggning var det nödvändigt att sluta överenskommelse med arrendatorn, som var en seglarklubb. De var beredda att flytta, men krävde dock att de erhöll ny plats för båtuppläggning. För detta ändamål skaffade sig kommunen mark av CA-fastigheter.²²⁵

7.2 Förhandlingssituationen och kommunens monopolställning

Kommunen har i förhandlingarna möjlighet att utnyttja sin monopolställning, vilket projektledaren på JM anser att kommunen har gjort. Men JM kan inte hävda kravens orimlighet eftersom de har accepterat dem. Kommunen har emellertid brukat monopolet i syfte att få igenom krav, vilka kan anses ha oskälig grund. JM:s projektledare anser att lagstiftningen är otydlig, men att JM har tämligen stor kunskap kring vilka krav kommunen har rätt att ställa på dem i egenskap av byggherre. Ändå anser han att JM har svårt att motsäga kraven från kommunen.²²⁶ Dessutom är Lomma Hamn ett attraktivt område, vilket gör det ännu svårare.

Kunskap om motparten och goda förberedelser ökar byggherrens chanser att lyckas väl i förhandlingen. Om JM varit tillräckligt förberedda är svårt att säga, men JM visste inte vilka krav de kunde förvänta sig i exploateringsavtalet.²²⁷

Det är svårt att avgöra vilka krav kommunen har rätt att ställa på JM i Lomma Hamn. Ett specifikt exempel är bedömningen av JM:s kostnad för förstärkningar av avloppsanläggningar. Lomma kommun hävdar att detta beror på kommunens expansion i samband med exploateringen.²²⁸ Det råder tveksamhet om detta egentligen borde bekostas med skattepengar. Även i andra fall med överenskommelser från förhandlingar mellan JM och Lomma kommun finns det tveksamheter. I förhandlingarna anses kommunen ha en stark position i egenskap av sitt planmonopol. JM var den enda parten som var villig att sörja för uppförandet av områdets infrastruktur. Eftersom JM ensam står för denna kostnad borde deras position stärkas i förhandlingen med kommunen.

7.3 Lagstiftningens roll

Lomma kommun har inte använt sig av lagtexten för att kunna ställa krav på JM utan överenskommelserna i exploateringsavtalet har tillkommit genom förhandlingar dem emellan. Projektledaren på Lomma kommun anser att PBL inte tydligt anger vilka anspråk de får göra. Men han anser att de i Lomma Hamn projektet var väl medvetna om vilka ramar de skulle

²²³ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

²²⁴ Projektledare, Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

²²⁵ Projektledare, Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

²²⁶ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

²²⁷ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

²²⁸ Projektledare, Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

hålla sig inom. Där tveksamheter förekom har det diskuterats igenom med berörda parter. Vidare hävdar kommunens projektledare att det varit ett givande och tagande av rättigheter och skyldigheter, i en process där parterna har varit lika. Om oförutsedda händelser inträffar diskuteras rättigheter och skyldigheter och vem som ska stå för kostnaden.²²⁹ Vilket betyder att förhandlingsskicklighet premieras. Projektledaren för JM har samma syn på överenskommelserna och anser att det är viktigare att vara en god förhandlare än att lagtexten följs vid upprättande av exploateringsavtal.²³⁰

JM:s byggnation i Lomma Hamn regleras även i en tredje detaljplan, vilken håller på att utformas och kommer tidigast vinna laga kraft efter januari 2007. Eftersom denna detaljplan utformats senare innebär det att olika lagar kommer att ligga till grund för avtalen gällande VA-anläggningar. När lag (2006:412) om allmänna vattentjänster träder i kraft första januari 2007 upphör lag (1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar att gälla. Vid förändring av lagar förändras de förhållanden under vilken exploatering sker. Vid lagändring kan en risk uppstå, se avsnitt 4.4.2, genom att någon part vinner eller förlorar fördel jämfört med tidigare rådande förhållanden.

7.4 Planprocessen

Innan detaljplanens upprättande genomfördes ett gediget förarbete med översiktsplan, planprogram, ortsanalys och fördjupad översiktsplan. Eftersom förarbetet är omfattande minskar riskerna för felbedömningar och icke laga kraft vunna detaljplaner. Dessutom får JM ett underlag ur vilket de kan hämta kunskap kring kommunens intentioner, vilket kan nyttjas som anvisning för kommande krav.

JM föredrar flexibla detaljplaner, men i Lomma Hamn projektet är de detaljerade. Dessutom har kommunen utformat ett detaljerat kvalitetsprogram och i hög grad styrt färg och utformning.²³¹ Om Lomma kommun föredrar en flexibel eller detaljerad detaljplan varierar från fall till fall enligt Lomma kommuns projektledare. Han menar att detaljerade detaljplaner utformats för att skapa kontinuitet, vilket är viktigt eftersom projektet fortgår under lång tid.²³²

Byggherren löper alltid risk att kommunen fastställer en krävande detaljplan, vilken innebär en mängd åtgärder vilka blir kostsamma för byggherren. JM:s projektering av Lomma Hamn innefattar en detaljplan utan byggrätter, vilket medför ett kostsamt genomförande, som kompenseras genom överlåtelse av mark. Utöver detaljplan innehållande infrastruktur finns risken att den andra detaljplanen med byggrätter blir dyrare än beräknat. Detta kan komma om Lomma kommun kräver mer allmän platsmark och andra åtgärder än brukligt. Sannolikheten att detta sker är troligen högre då området är attraktivt och kustnära med tillhörande strandmark, vars tillgänglighet ska bevaras. Detta ger sig uttryck i att JM ska projektera, utföra och bekosta spänger i strandområdet i och nära angränsande till exploateringsområdet. Anledningen till den låga exploateringsgraden beror enligt kommunens projektledare på att JM insett värdet av detta.²³³ Han får medhåll av projektledaren på JM, som dock anser att exploateringsgraden är i underkant.²³⁴

I studien av JM:s projektering av Lomma Hamn finns två detaljplaner, vilka ska vinna laga kraft samtidigt. Om endast detaljplanen rörande huvudgatusystemet vinner laga kraft innebär det stora förluster för JM. Den risken hanterades genom att avtala fram krav på att de båda detaljplanerna skulle vinna laga kraft samtidigt för att exploateringsavtalen inte skulle förfalla. För att ytterligare stärka detta står det i planbeskrivningarna att de båda planerna ska

²²⁹ Projektledare, Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

²³⁰ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

²³¹ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

²³² Projektledare, Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

²³³ Projektledare, Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

²³⁴ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

behandlas samtidigt. Dessa båda villkor medför att risken för projektering endast sker för huvudgatusystemet på grund av att denna plan ensam vinner laga kraft inte existerar.

Det är enkelt att fastna i egna idéer kring projektet, vilket gör det viktigt att få utomstående intressenters synpunkter. Dessa synpunkter öppnar upp processen och möjliggör tidig upptäckt av problem. En tidig upptäckt medför att mindre kraft och tid går åt för att genomföra eventuella ändringar. Kunskapen om vilka synpunkter som kan förväntas är av stor vikt. Genomförandet och utformningen av bland annat informationsmaterial, undersökningar och detaljplan kan underlättas om man är förutseende. Den förmedlade informationen kan leda eller vilseleda, vilket är av stor vikt att notera då detta kan både ge upphov till och minska riskerna. En välutbildad befolkning och kustområdesegenskaperna med tillhörande kultur och natur gör det både svårt och trivialt att förutse synpunkterna i Lomma Hamn projektet. Fler kan ha intresse av att göra sin röst hörd, vilket borde leda till flera olika förslag. Den kustnära naturen medför önskemål om låg exploateringsgrad. Sammanslaget leder det stora intresset troligen till fler överklaganden.

Kommunikationen mellan byggherre, kommun och allmänhet kan om den missbrukas eller genomförs illa leda till ett ökat missnöje och fler överklaganden. När kommun och byggherre är väl insatta och ense kan genomförandebeskrivningen skrivas kortfattad och hänvisa till exploateringsavtalen, något som är fallet i Lomma Hamn projektet. Exploatören och kommunen har kunskap och tillgång till båda dokumenten och kan därför enklare tillgodogöra sig rådande förhållanden. Allmänheten har mindre insyn och tillgång till dokument, vilket betyder att kortfattade dokument kan medföra fler missförstånd eftersom överblicken går förlorad. Det är därför av yttersta vikt att tydlighet råder så att inga överklaganden uppkommer på grund av detta.

I Lomma Hamn blev båda detaljplanerna i denna fallstudie överklagade. Detta var inte oväntat eftersom överklaganderisken bedömdes vara relativt hög. Det som borde dämpa denna faktor var den tidigare bebyggelsen och detaljplanen. Innan Lomma Hamn projektet initierades låg tidigare ett industriområde på platsen, vilket medför ett annat tryck på miljön gällande buller, utsläpp och förstörd utsikt än vad ett bostadsområde gör. Projekteringen kan därför anses öka värdet på de kringliggande fastigheterna och bör därav minska risken för missnöje med projekteringen. Både Lomma och JM:s projektledare ansåg att överklagandena var okynnesöverklaganden och därmed inte motiverade.²³⁵

Om planprocessen pågår längre än beräknat finns risk att parterna försöker påskynda processen. Denna stress uppkommer främst då projektet har en deadline eller en tidsplan som ska följas, såsom i JM:s Lomma Hamn projekt. Varken JM eller kommunen har till synes slopat steg i processen för att påskynda arbetet. Det kan man framförallt se i dokumentationen där hela processen finns beskriven och dessutom det faktum att projektet i motiveringen till planpriset prisas för sitt förarbete, vilket tyder på gott genomförande.

7.5 Risker rörande genomförandeavtalen

Avtalen mellan JM och Lomma kommun bedöms som tydliga och risken att avtalen ska tolkas tvetydigt på grund av olämpliga formuleringar bedöms vara liten. En tvetydig mening i exploateringsavtal 1 och 2 är att omförhandling ska ske om förutsättningarna ändras *väsentligt* för avtalen. Användandet av ordet *väsentligen* kan innebära en risk eftersom det kan tolkas olika av parterna. Om användningen av ordet *väsentligen* i detta fall ska anses som en stor eller liten risk beror på det uppkomna fallet, men det borde vara en liten risk då tvivelaktiga fall som måste diskuteras i regel är små. Svårigheten ligger då främst i ändringen av innehållet då en part hävdar att det krävs på grund av en väsentlig förändring. Vad en väsentlig förändring innebär verkar parterna vara överens om, åtminstone i det allmänna

²³⁵ Projektledare, Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08
Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

fallet. Båda projektledarnas förslag på detta är till exempel om arrendavtalet inte kan läsas upp utan JM måste avvakta till 2014. Parterna har dessutom tagit itu med många möjliga omständigheter då förhandlingarna mellan JM och Lomma kommun innehöll diskussioner rörande ytterligheter och värsta fall scenarion.²³⁶ Andra tveksamma uttryck i exploateringsavtalen är att om det inte regleras i normbeskrivningen ska kommunen tillämpa vad de finner normalt. Om detta nyttjas kan det bli diskussioner om vad normalt betyder.

Efterhand som förhandlingarna rörande exploateringsavtalen fortskridit har kommunens krav på JM minskat. När förhandlingarna startade var kommunens krav avsevärt högre, de begärde till exempel att JM skulle anlägga en badparkering samt ansvara för iordningställandet av en ny båtuppläggningsplats. Anmärkningsvärt är att båda dessa områden ligger utanför JM:s detaljplaneområde.²³⁷

Användning av garantier som saknar täckning eller objekt som inte kan garanteras är i JM:s projektering av Lomma Hamn inget stort problem. I exploateringsavtalen garanterar JM att det inte finns servitut som inte inskrivits, vilket de i detta fall garanterar något som Lantmäterimyndigheten ska hantera. Dessutom är garantin för avsaknaden av oinskrivna servitut oförarglig då dessa försvinner vid förrättningen.

Möjligheten finns att exploateringsavtalen, i Lomma Hamn projektet, förfaller. Dels på grund av att ett beroende har skapats mellan detaljplanerna samt att en tidsfrist upprättats för laga kraft vunnit detaljplan och ett godkännande i kommunfullmäktige. Detta hanteras i avtalet genom att tidsfristen kan förlängas vid behov. Risken för förfallet exploateringsavtal minskar på grund av tidsfrist, men ger ändå möjlighet till part att dra sig ur projektet.

7.6 Byggprocessen startar parallellt

I Lomma Hamn startade byggprocessens projektering innan detaljplanerna vunnit laga kraft.²³⁸ Detta betyder att om detaljplanerna inte vunnit laga kraft och projekteringen inte startat hade JM:s kostnader varit högre än om byggprocessen startat senare. Om byggprocessen påbörjas innan alla förhandlingar är klara har kommunen större garantier för att byggherren troligen inte kommer dra sig ur projektet och kan därför ställa högre krav. Oavsett när byggprocessen påbörjas är det viktigt att vinsten med detta är större än förlusten för den utlagda projekteringen.

²³⁶ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09
Projektledare, Projektgruppen, Lomma kommun 2007-01-08

²³⁷ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

²³⁸ Projektledare, JM, Lomma Hamn 2007-01-09

8 Diskussion och slutsats

8.1 Diskussionen

Diskussionen kommer att knyta samman rapportens delar samt ytterligare belysa särskilda problemområden. Återkopplingar och paralleller mellan fallstudie Lomma Hamn och allmän processgranskning kommer att genomföras. Tyngdpunkten kommer att ligga på fallstudien och de lärdomar som kan fås av denna. Diskussionen kommer leda fram till slutsatser i form av förslag och förbättringar samt även ge vägledning för en fortsatt forskning och fördjupning i ämnet. Trots det önskvärda i en ökad reglering av exploateringsavtal skulle det bli svårt på grund av betydande skillnader mellan olika projekt. Det är därför viktigt att göras uppmärksam på varje projekts särart och specifika behov. Regleringen av överenskommelser och krav i exploateringsavtal genom förhandlingar anses fungera väl, men det kvarstår behov av formell avtalsgranskning. På grund av att genomgång på krav och risker redan genomförts vore det endast upprepnings att nämna alla här igen. Istället kommer kraven och riskerna knytas ihop och diskussion föras för de situationer där det anses behövas.

8.2 Stort projekt i attraktivt läge

Lomma Hamn projektet är omfattande och stort i förhållande till Lomma kommuns storlek. Projektets storlek påverkar riskerna, eftersom ett större projekt innebär högre komplexitet under en längre period. Dessutom medför det en större finansiell investering, vilket medför större förlust vid ett totalt misslyckande. Projekt av Lommas Hamns omfattning kräver ett väl genomarbetat material och stor noggrannhet för att minska riskerna. Detta är något som är mycket positivt i Lomma Hamn där materialet är väl genomarbetat och uppföljt. Det är dock svårt att komma ifrån risken för överklagan av detaljplaner, vilket även inträffade i detta specifika fall.

Lomma Hamns attraktiva läge med närhet till hav och storstad medför ett ökat krav på JM i egenskap av byggherre, eftersom kommunens ställning blir starkare. Ett problem med marken som JM köpte var att den krävde sanering, men en tidig genomförd sanering gör byggherren än mer beroende av att kommunen planlägger marken. Trots att JM är markägare föreligger stor risk att kommunen med hjälp av planmonopolet ställer mycket höga krav på prestationer.

8.3 Förberedande åtgärder

I dialogen med kommunen och dess invånare är det viktigt att vara väl förberedd. De dokument, som är till för områdets utformning och information till allmänheten behöver inte endast tjäna detta syfte. Översiktsplan och fördjupad översiktsplan kan ge byggherren insikt i vilka krav alternativt överenskommelser som kommunen kommer att vilja sluta i ramavtal respektive exploateringsavtal. Ramavtalets undertecknande i samband med planprogram kan verka som ytterligare underlag för hur kraven kommer preciseras i kommande exploateringsavtal. Genom kunskap om kommunens önskemål och förberedelser kring möjliga krav från kommunen, kan alternativ förberedas i syfte att erhålla en bättre och om möjligt snabbare förhandlingssituation. Viktigt är att kommunen inte ställer höga krav på byggherren för att täcka de ekonomiska problem en kommun kan tänkas ha.

Anledningen till byggherrens nytta i kunskapen och förmågan att förutsäga kraven och möjliga överenskommelser ligger i projektets natur. Avsikter kan uppträda allt eftersom processen fortlöper, vilket leder till en minskad risk vid ett tidigt slutet avtal eftersom tiden för problem att uppkomma minskar. Situationen kan även vara omvänd, där kommunen ställer höga krav i början för att sedan sänka dem efterhand. Detta bör inte leda till en slutsats att en förlängd process skulle lösa detta problem. Situationen bör istället lösas genom en planerad förhandlingsprocess med kommunens behov som ett centralt begrepp. Detta medför att processen både kan genomföras fortare och med en förhöjd avmattning av kraven. Konsekvensen av detta blir oberoende av situation att en tidig överenskommelse leder till en tidsvinst i projekteringen.

I Lomma Hamn projektet krävde kommunen initialt mer åtaganden av JM än vad resultatet blev i exploateringsavtalet. Även om kommunens och byggherrens intentioner för området är samma eller liknande kan svårigheter uppstå gällande kostnader eftersom målet inte behöver återspegla genomförandet. Även om materialet är genomarbetat försvinner inte riskerna från projektet, utan endast minskar dem. En faktor som följer detta är tredje persons överklagan av detaljplan. Risken för överklagan kan minskas genom tydlighet och väl genomarbetade planer samt allmän vilja för en utförd exploatering, men aldrig eliminera den. En väl genomlöst process och gott material ska snarare ses som ett hjälpmedel för att eliminera en överklagans laga stöd snarare än överklagan i sig.

8.4 Användningen av exploateringsavtal

Exploateringsavtalens innehåll regleras inte i lag, men däremot finns lagar som begränsar utformningen. Detta leder till frågan om inget uttryckligt förbud finns blir det då automatiskt lagligt att reglera rättigheter och skyldigheter i exploateringsavtal? Exploateringsavtal är ett bra och effektivt instrument för att reglera förhållandet mellan kommun och byggherre med allt vad det innebär rörande krav och överenskommelser. Detta är något till och med projektledaren från JM anser, vilket visar på att även byggherren, som oftast är den svagare parten, har att vinna i tydligt definierade riktlinjer för det specifika fallet. Det kan te sig självklart att de kraftigt skiftande förhållandena medför hinder i utformningen av lagtekniska föreskrifter som reglerar detta, men frågan kvarstår huruvida avtalens förhandlingssituation ökar eller minskar riskerna.

Om exploatören inte känner sig tvingad att underteckna avtalet utgör nyttjandet av regleringsformen inget problem. Användningen av genomförandeavtal betyder tecknande av avtal som reglerar frågor vilka egentligen ska regleras via lag. Genomförandeavtal kommer säkerligen att vara kvar eftersom det medför många positiva effekter i form av bland annat klara ansvarsförhållanden och tydlighet. Den största fördelen är dess flexibilitet som civilrättsligt dokument eftersom det kan anpassas efter rådande förhållanden. Problemen uppkommer när kommunen av rent ekonomiska skäl använder avtalen för att öka sina intäkter.

8.5 Kravproblematiken

Oklarhet råder om vilka prestationer kommunen egentligen har laglig rätt att kräva av byggherren vid upprättande av exploateringsavtal. Denna otydliga gränsdragning möjliggör en tänjning av gränserna för vad byggherren ska bidra med. Det kan till och med påstås att kommuner uppmuntras röra sig i gråzonerna då utsikterna för påföljder i princip är obefintliga. Gråzonerna och dess utbredning förenklar kommunens möjlighet att ställa högre krav på byggherren. När byggherren skriver på avtal har de troligtvis gjort bedömningen att förtjänsten är säker nog för att kunna skriva på avtalet. Avvägningen görs mot den tid och de problem ytterligare diskussioner med kommunen medför. Detta medför risken att det slutgiltiga avtalet mellan kommun och byggherre snarare innehåller oskäliga än höga krav. Vid mycket oskäliga krav faller de ofta på sin egen orimlighet, men de kan ibland vara så obetydliga att de ändå går igenom. Problematiken är att kravens oskälighet oftast inte är ett lika stort hinder för byggherren som deras belastning. Eftersom det i en exploatering råder ett klimat där stora belopp är i omlopp kan därför oskäliga krav gå igenom, vilket medför att kommunens höga anspråk blir allt vanligare. För att motverka detta är det viktigt med kunskap rörande vilka krav som är oskäliga respektive skäliga och belysa problemen för att begränsa kommunens möjlighet att röra sig i gråzonen.

När skäligheten i kraven ska bedömas kan det göras mot framförallt två olika aspekter, efter icke dispositiv lag eller avtalsrätt. Avtalsaspekten grundas på balansen mellan krav och motprestation. Det är framförallt kostnaderna som agerar måttstock. I den icke dispositiva lagrättsliga aspekten bygger bedömningen på huruvida det finns uttryckt lagstöd eller förbud

mot kraven. Eftersom exploateringsprocessen innehåller både icke dispositiva lagar och avtalsrätt måste bedömning av båda dessa aspekter göras för att kunna mäta skäligheten.

Oskälighet i avtalen förekommer i form av både rena krav och överenskommelser. Kommunen har egentligen endast rätt att ställa kraven som förekommer i lagtext. Kommunen har laglig fordran att ta ut gatukostnadsersättning, anslutning till det allmänna VA-nätet samt förvärv av allmän platsmark utan ersättning. Kommunen har dessutom möjlighet att inverka på byggherren i detaljplanen, men begränsas av PBL 5:7 som styr vad som högst får regleras i detaljplanen. Paragrafen ger kommunen möjlighet att bland annat påverka byggnaders användning och storlek på lokalerna. I exploateringsavtal kan det dock förekomma krav utöver detta som till exempel reglering av upplåtelseform, vilket inte PBL ger stöd för. Det är intressant vilka regler som är dispositiva. När en lag är dispositiv finns möjlighet att avtala bort den, vilket kan vålla problem om kunskapen är bristande. Det kan då av misstag ses som en lagöverträdelse att avtala mot gällande lagregler, vilket kan utnyttjas av motparten. Dispositiva lagar kan även avtalas bort för att minimera de eventuella problem de skapar vid en tilltänkt exploatering. Exempel på detta är förrättningskostnaderna som enligt FBL ska betalas av sakägarna med hänsyn till den nytta de får. Lagen ger även möjlighet att komma överens om vem som ska betala förrättningskostnaderna.

För att kunna kräva byggherren på bidrag vore det fördelaktigt om det fanns kriterier i exploateringsavtalen för att bestämma skäligheten och underlätta kravproblematiken. Kriterier för orsakssammanhang skulle kunna klargöra för byggherren på vilka grunder kraven ställs. Det skulle också göra det enklare för en utomstående part att granska exploateringen som t.ex. om den ökade befolkningen kräver en ny förskola ska det finnas möjlighet för kommunen att lösa mark för detta ändamål så att byggherren inte behöver betala för skolan.

I de fall då avtal slutits mellan kommun och byggherre är det viktigt att ha i åtanke att överenskommelserna i avtalen är bindande och ersätter lagen om det inte finns någon lag som förbjuder detta. I Lomma Hamn projektet verkar detta fungerat väl och JM har en rimlig omfattning på sina åtaganden. Det finns dock flera tveksamheter i avtalen. Exempel på detta är kravet med spängerna. Även om det kan anses oskäligt på grund av avtalsrättslig princip är kostnaden så låg för JM att de ansåg att det var viktigare att ge efter på denna punkt. Detta kan få till följd att kommunen kräver mer av liknande arbeten i kommande exploateringar.

8.6 Planmonopolet

Risken att kommunen genom planmonopolet skaffar sig förhandlingsfördelar är överhängande. Det möjliga nyttjandet av planmonopolet medför svårigheter i avgörandet vad som är överenskommelser respektive tvång. Lomma kommun anser sig vara medvetna om att deras markinnehav i Lomma Hamn är litet, men att de genom nyttjande av planmonopol och genomförandeavtal ändå ska lyckas. Vad den menar med lyckas är oklart, men detta visar på att de ämnade nyttja planmonopolet för att få igenom sin vilja. Planmonopolet kan användas för att ställa höga krav på byggherren, vilket inte borde vara planmonopolets avsikt. Det kan även användas till att påverka områdesutformningen. Även om Lomma kommun har nyttjat planmonopolet verkar kommunen i Lomma Hamn projektet inte utnyttjat den position den får genom planmonopolet. Lomma kommun har i detta fall agerat enligt sitt mandat snarare än en organisation vars mål varit att erhålla optimal vinning ur projektet. I Lomma Hamn finns dessutom ett starkt stöd för en utbyggnad, vilket ökar trycket på kommunen att få denna till stånd. Kommunens krav borde sänkas något jämfört med om stödet för en utbyggnad varit mindre. Slutsatsen blir sett till planmonopolet att Lomma kommun hållit sig inom de ramar som ges av PBL och AvtL.

Kommunens förmåga att ställa krav påverkas eventuellt även av markbytet mellan Lomma kommun och JM. Detta kan leda till att kommunen anser att de gjort en eftergift och kräver därav mer från JM:s sida och JM accepterar också mer vid förhandlingarna. Genom en god dialog mellan kommun och byggherre kan riskerna med förhandlingssituationen och

planmonopolet minskas. Ett klagande av hur planmonopolet bör användas kan för byggherren anses fördelaktigt. För att minska riskerna med förhandling och planmonopol är det dock ofta tillräckligt med en god relation, bra förhandlingsförmåga och medvetenhet om vilka krav kommunen har rätt till att ställa.

Användningen av planmonopol får tveklöst konsekvenser för byggherren framförallt i attraktiva områden. Utan kommunens planmonopol hade inte JM varit beroende och då inte genomfört många av delprojekten de åtagit sig i Lomma Hamn. Planmonopolet har å andra sidan många positiva effekter för kommunen, eftersom kommunstandarden upprätthålles. Effekterna kan i sin tur reflekteras på byggherren. Det är därför förståeligt att kommunen använder planmonopolet, men det är viktigt att det inte missbrukas. En granskning av detta är svår att genomföra eftersom det i avtalen är svårt att urskilja frivilliga åtaganden från genom planmonopolet påtvingade. Därför skulle en domstol, vars uppgift vore att granska avtalen, vara relativt uddlös rörande avtalets frivillighet. Istället borde en bedömning baseras på kravens rimlighet.

8.7 Förslag till förbättringar

Regleringen av exploateringsavtal i lagtext anses svår eftersom situationen kan te sig på många olika sätt. Däremot begränsas exploateringsavtalen av flera lagar. För att klargöra vilka lagar och prejudikat ett krav grundar sig på skulle en referens till den aktuella paragrafen eller prejudikatet finnas i samband med villkoret. En sådan lösning skulle underlätta både för inblandade och utomstående att se och jämföra vilka villkor som är reglerade enligt lag, hur lagtexten nyttjas och tolkas samt vilka som grundas på ren förhandling. Det skulle även leda till att kommunen tvingades motivera sina krav och därmed inte fick samma chans att tänja på och eventuellt överskrida de gränser som likväl finns. Möjligheten till kommunens krav och utnyttjande av planmonopolet skulle troligen minska eftersom det i sådant fall skulle krävas saklig grund.

Riskernas storlek i samband med planprocess är starkt influerade av hur välutvecklad och effektiv processen är. Mycket av svårigheten ligger i att finna en god balans mellan inflytande och tempo. Ett stort problem är okynnesöverklagan. En minskning skulle innebära en stabilare process, vilket skulle kunna uppnås genom en smärre avgift. Det är viktigt att avgiften är låg, eftersom en avgift minskar medborgarnas inflytande och det är viktigt att det finns möjlighet att påverka. Dessutom borde riskerna även minska om detaljplanerna blir mer flexibla, eftersom det lämnar större frihet till anpassning vid klagan men kan även medföra problem i tolkning då en flexibel plan lämnar mer frågor obesvarade. Ett alternativ till en detaljerad detaljplan vore en flexibel plan med tillhörande bygglov, vilket skulle kunna skynda på handläggningstiden och eventuellt även minska riskerna i processen. För att dra paralleller med Lomma Hamn projektet skulle eventuellt en flexibel detaljplan tillsammans med ett bygglov ha resulterat i färre överklagande. Framförallt om jämförelse med den tidigare bebyggelsen ska dras eftersom platsen för JM:s byggnation utfördes på en tidigare industritomt och där en bostadsbebyggelse torde göra närområdet mer attraktivt.

Det är svårt att förbättra förhandlingssituationen, eftersom förhandlare har så olika taktik. Men vetskapen om eventuella krav är viktig. Denna vetskap kan samlas in genom att studera hur kommunen hanterat ärenden tidigare, men även tidiga områdesanalyser, till exempel ortsanalys kan ligga till grund för en formulering kring möjliga krav från kommunen.

8.8 Framtida utredning

Eftersom exploateringsprocessens risker och problematik är mer omfattande än vad som kan återspeglas i ett examensarbete finns områden där vidare utredning och studier behövs. Denna studie baseras på ett mindre underlag. För att kunna gå djupare på de redan formulerade och eventuellt identifiera fler problem behövs ett större underlag. En studie med fler projekt skulle kunna tjäna som statistiskt underlag för processens problem, vilket skulle möjliggöra djupare

analys. Utöver nämnda fortsättningar skulle bedömningen kunna göras över ett längre perspektiv eller en studie rörande byggherrens och kommunens gemensamma risker och problem i processen göras. Det är några av många möjliga fortsättningar i ämnet.

Förkortningar

AL	Anläggningslag (1973:1149)
AvtL	Lagen om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (1915:218)
FBL	Fastighetsbildningslag (1970:988)
JB	Jordabalk (1970:994)
KomL	Kommunallag(1991:900)
LL	Ledningsrättslag (1973:1144)
MB	Miljöbalk (1998:808)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
PBL	Plan- och bygglag (1987:10)
RF	Regeringsformen (1974:152)
RR	Riksdagens revisorer
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
VAL	Lagen om allmänna vatten och avloppsanläggningar (1970:244)

Ordlista

Ramavtal	Ramavtal angående Lomma Hamn
Exploateringsavtal 1	Exploateringsavtal Lomma Hamn, västra delen
Exploateringsavtal 2	Exploateringsavtal Lomma Hamn, huvudgatusystemet
Detaljplan 1	Detaljplan Lomma Hamn, västra delen
Detaljplan 2	Detaljplan Lomma Hamn, huvudgatusystemet
Genomförandebeskrivning 1	Genomförandebeskrivning till detaljplan, västra delen
Genomförandebeskrivning 2	Genomförandebeskrivning till detaljplan, Huvudgatusystemet

Källförteckning

Litteratur

Boverket, *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*
Boverket, Karlskrona, 2002. ISBN: 9171476997

Hornsved G, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP 91)*
Svenska kommunförbundet, Stockholm, 1991. ISBN: 9170991898

Kalbro T, *Markexploatering - Juridik, ekonomi, teknik och organisation*
Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2002. ISBN: 9139203107

Lantmäteriverket, *Ersättningshandboken*
Lantmäteriverket, Gävle, 1993.

Larsson H, Sothell B, *Planvinstanlys och planutlåtande - bakgrund och användningsområde*
LMV – Fastighetsavdelningen, Gävle, 1995. ISBN: 9177740580

Lundin J, *Relationer och samverkan i exploateringsprocessen*
LTH - Fastighetsvetenskap, Lund, 2001. ISRN: LUTVDG/TVLM 01/5060 SE

Madell T, *Avtal mellan kommuner och enskilda*
Norstedts Juridik AB, Stockholm 2000. ISBN: 9139006433

Miller T, *Genomförandeavtal i exploateringsprocessen med särskild inriktning mot föravtal*
Boverket och Svenska Kommunförbundet, Karlskrona, 1993. ISBN: 9171470905

Riksdagens revisorer, *Plan- och byggprocessens längd*, Rapport 2000/01:14
Stockholm, 2001

Sothell B & Larsson H, *Genomförandebeskrivning – Ekonomiska frågor*
LMV-Fastighetsavdelningen, Gävle, 1994. ISBN: 9177740505

Sothell B & Sundell U, *Genomförandeavtal- inriktning mot ekonomiska regleringar*
LMV- Fastighetsavdelningen, Gävle, 1993. ISBN: 9177740424

SOU 2004:40 Kortare instanskedja och ökad samordning - Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation
Fritzes, Stockholm, 2004. ISBN: 9138221217

SOU 2005:77 Får jag lov? Om planering och byggande
Fritzes, Stockholm, 2005. ISBN: 9138224240

SOU 2005:77 Får jag lov? Om planering och byggande
Fritzes, Stockholm, 2005. ISBN: 9138224259

Strömberg, H, *Kommunal rätt*
Liber- Hermods AB, Malmö, 1995. ISBN: 9123017104

Ulfvarson Östlund M, *Avtal för markexploatering - en strukturanalys av åtaganden*
KTH – Fastighetsteknik, Stockholm 2002. ISBN: 91-7283-270-3

Officiella dokument

Detaljplan inom del av Lomma 25:5 m.fl., Lomma Hamn, västra delen, 2004-09-12

Detaljplan inom del av Lomma 24:4-6 m.fl., Lomma Hamn, huvudgatusystemet, 2004-09-12

Exploateringsavtal inom del av Lomma 25:5 m.fl. Lomma Hamn, västra delen, samt överlåtelse av mark, mellan Lomma kommun och JM AB och JM Fastigheter i Lomma HB, 2004-01-12

Exploateringsavtal inom del av Lomma 24:4-6 m.fl. Lomma Hamn, huvudgatusystemet, samt överlåtelse av mark, mellan Lomma kommun och JM AB och JM Fastigheter i Lomma HB, 2004-01-12

Fördjupad översiktplan för Lomma tätort, 2003-01-30

Ortsanalys Lomma tätort, 2001-09-01

Plankostnadsavtal för detaljplan Lomma Hamn, västra delen, och huvudgatusystemet, mellan Lomma kommun och JM AB, 2003-06-10

Planprogram för Lomma Hamn, 2003-02-27

Ramavtal angående Lomma Hamn mellan Lomma kommun och JM AB och JM Fastigheter i Lomma HB, 2003-02-27

Styrgruppen, Lomma Hamn projektet - Uppföljning och avrapportering nr 3, första kvartalet 2002

Styrgruppen, Lomma Hamn projektet – Uppföljning och avrapportering nr 11, första kvartalet 2004

Upphävande av del av detaljplan (stadsplan för område vid Lomma industrihamn, fastställd 1978-06-12), 2004-03-13

Överklagande av detaljplaner för Lomma Hamn. Länsstyrelsens beslut: 2004-04-19

Överklagande i fråga om dels detaljplan för del av Lomma 24:4-6 m.fl., Lomma Hamn, huvudgatusystemet, dels detaljplan för del av Lomma 25:5 m.fl., Lomma Hamn, västra delen, Lomma kommun. Regeringsbeslut: 2004-09-02

Översiktsplan för Lomma kommun, 2001-05-03

Lagtext

Anläggningslag (1973:1149)

Ellag (1997:857)

Expropriationslag (1972:719)

Fastighetsbildningslag (1970:988)

Jordabalk (1970:994)

Kommunallag (1991:900)

Lag (1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar

Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster

Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område

Lag (1985:206) om viten

Ledningsrättslag (1973:1144)

Plan- och bygglag (1987:10)

Regeringsformen (1974:152)

Rättsfall

RÅ Ref 1994:54

RÅ Ref 1997:66

Elektroniska källor

[1] Lomma kommun, *Kommunens befolkning vid årets slut*

[<http://www.lomma.se/planeringutredning/aktuelltplanutredning/5.624c67ba10f1a4dbd0880002657.html>]

hämtad: 2007-01-10, uppdaterad: 2007-01-04

[2] Lomma kommun, *Statistik, kommunfakta, Lomma kommun.pdf*

[<http://www.lomma.se/kommuninformation/statistik.4.db23f1fc603520677fff2690.html>]

hämtad: 2007-02-02, uppdaterad: 2007-01-24

[3] Lomma kommun, *En ny stadsdel vid Öresund*

[<http://www.lomma.se/lommahamn.4.db23f1fc603520677fff5325.html>]

hämtad: 2006-11-30, uppdaterad: 2006-11-10

[4] Lomma kommun, *Nya bostäder och lokaler*

[<http://www.lomma.se/lommahamn/nyabostaderochlokaler.4.579eeb010b7f674e3480004052.html>]

hämtad: 2006-11-19, uppdaterad: 2006-11-10

[5] Lomma kommun, *Planen och processen*

[<http://www.lomma.se/lommahamn/projektet/planenochprocessen.4.101da91069b6981798000444.html>]

hämtad: 2006-12-01, uppdaterad: 2006-08-09

[6] Sveriges Arkitekter, *Lomma Hamn*

[www.arkitekt.se/s13218]

hämtad: 2006-12-07, uppdaterad: 2004-11-19

[7] Lomma kommun, *Översiktsplan 2000 för Lomma kommun*

[<http://www.lomma.se/planeringutredning/fysiskplanering/oversiktsplaner/oversiktsplan2000forlommakommun.4.db23f1fc603520677fff6422.html>]

hämtad: 2006-12-05, uppdaterad: 2006-11-13

[8] Lomma kommun, *Planhandlingar*

[<http://www.lomma.se/lommahamn/kopiornytt/error/planhandlingar.4.dca7d0ffbb6667b780007182.html>]

hämtad: 2006-11-21, uppdaterad: 2006-02-10

Intervjuer

Projektledare, Projektgruppen, Kjell-Åke Holmgren, Lomma kommun 2007-01-08

Projektledare, JM, Lars Björklund, Lomma Hamn 2007-01-09

