

Introduktion till underlag för exploateringsavtal



Sveriges Kommuner och Regioner, december 2019
(ersätter versionen från november 2018)

Introduktion till underlag för exploateringsavtal är framtaget av Anna-Bie Agerberg och Olof Moberg, SKR med konsultstöd av Thomas Kalbro.

Bilderna kommer SKRs bildarkiv.

Publicerat på SKRs hemsida i december 2019.

Innehåll

Inledning.....	5
Vad är ett exploateringsavtal?	5
Gemensamma mål och tidig kostnadsbedömning.....	5
Detaljplan	6
Genomförandetid.....	7
Kopplingen mellan detaljplan och exploateringsavtal	7
Riktlinjer för exploateringsavtal	8
Vad kan/kan inte regleras i exploateringsavtal	8
Medfinansiering	9
Samverkan och kostnadsfördelning mellan flera aktörer	10
Principer för kommunala markförvärv.....	10
Fastighetsbildning och marköverlåtelser	11
Parallella processer	11
Dagvatten	11
Ekosystemtjänster och ekologisk kompensation	12
LOU-frågor i genomförandeprocessen.....	12
Säkerhet och vitesförelägganden.....	13
Sist men inte minst: uppföljning	13

Inledning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har tagit fram ett avtalsunderlag för exploateringsavtal. Underlaget till exploateringsavtal ska ses som ett förslag på hur man kan välja att systematisera ett avtal samt även resonera kring och formulera olika avtalspunkter. Vi hoppas även tydliggöra vissa frågor gällande genomförandeprocessen i detaljplanearbeten och exploateringsavtalets funktion i planbeskrivningen.

I den här introduktionen till underlaget beskrivs grundläggande förutsättningar för exploateringsavtal och deras koppling till detaljplaneringen. Den första versionen togs fram i november 2018 och har i nuvarande version kompletterats gällande bland annat LOU.

Underlaget för exploateringsavtal går att ladda hem från SKRs hemsida.

Vad är ett exploateringsavtal?

Ett exploateringsavtal är ett avtal om genomförande av en detaljplan. Det reglerar ansvarsförhållanden mellan en kommun och en byggherre/exploatör när marken är privatägd. Om markinnehavet är blandat mellan kommunen och en privat aktör kan exploateringsavtalet utgöra en avtalsgrund med kompletteringar gällande marköverföringar.

Exploateringsavtalet hanterar frågor relaterade till genomförandet av en detaljplan. Avtalet ska därför inte reglera vare sig plankostnader eller frågor gällande drift och underhåll av färdigställda anläggningar.

Detaljplaneprocessen och utarbetandet av exploateringsavtal är i hög grad sammankopplade. Detaljplanen utgör ett legalt stöd för många regleringar i exploateringsavtalet. Det finns därför stora fördelar med att påbörja utarbetandet av exploateringsavtalet när detaljplaneprocessen inleds och att de som ansvarar för de olika frågorna deltar på gemensamma möten där både avtal och planrelaterade frågor diskuteras.

Gemensamma mål och tidig kostnadsbedömning

Det är bra om kommunen och byggherren/exploatören så tidigt som möjligt i plan- och genomförandeprocessen försöker hitta gemensamma mål med projektet och vilka frågor man bedömer som grundläggande att hantera. Det kan till exempel handla om möjlig markanvändning, bedömd exploateringsgrad och tänkt utformning samt vilka ekologiska och sociala förutsättningar som finns. Finns värdeskapande åtgärder som både gynnar exploatör och kommun?

En tidig kostnadsbedömning av utbyggnaden som helhet (både kvartersmark och allmän plats) är också värdefull att ha med i diskussionerna så att parterna är överens om de ekonomiska förutsättningarna. Mål och kostnader följs sedan upp varefter projektet utvecklas.

Detaljplan

Kommunen ska i enlighet med plan- och bygglagen (PBL) pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse i en detaljplan. Där står bland annat: *”Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder.”*

En detaljplan består av en **plankarta med bestämmelser** som är rättsligt bindande. Till detaljplanen ska det finnas en planbeskrivning som bland annat beskriver planens syfte samt förklarar hur planen ska förstås och genomföras.

I **planbeskrivningen** ska det även framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, avtalets huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.

Detaljplanen ska i alla avseenden ha en ändamålsenlig detaljeringsgrad. När det handlar om gestaltungsfrågor som bedöms som väsentliga bör de regleras på plankartan med bestämmelser. Till planbeskrivningen kan det finnas en gestaltungsbilaga som ytterligare tydliggör vilken utformning man vill uppnå i området. Det är dock bra om så mycket som möjligt framgår direkt i planbeskrivningen.

Bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet. Det handlar om många olika frågor som ska säkerställas under planprocessen; finns risk för skred, vad händer vid skyfall, finns det markföroreningar, hur kan planutformningen skydda mot omgivningsbuller m.m.



I en detaljplan anges gränser för allmänna platser (till exempel gator, torg och parker), kvartersmark (till exempel bostäder, skolor, handel, kontor med mera) och vattenområden.

Allmän plats har vanligen kommunalt huvudmannaskap, (kommunen ansvarar för drift och skötsel). Enskilt huvudmannaskap (fastighetsägarna ansvarar för drift och skötsel) kan förekomma om det finns särskilda skäl.

Genom planbestämmelser om fastighetsindelning går det att bestämma hur området ska vara indelat i fastigheter. Fastighetsbestämmelser får införas om det behövs, men är sällan nödvändiga. För att underlätta förståelsen av detaljplanen kan det däremot vara bra att en fastighetskonsekvenskarta kopplas till planbeskrivningen. Där redovisas hur fastighetsindelningen kan bli om detaljplanen genomförs. Det blir då en tydliggörande, men inte styrande karta.

Genomförandetid

En detaljplan ska ha en s.k. genomförandetid. Genomförandetiden ska bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen under angiven tid, men tiden får inte vara kortare än fem år och inte längre än femton år. Olika delar av planområdet kan ha olika genomförandetid.

En detaljplan får i princip inte ändras eller upphävas före genomförandetidens utgång, om någon fastighetsägare eller annan sakägare som berörs motsätter sig det. Detaljplanen fortsätter att gälla tills den upphävs eller ersätts. Eftersom det vanligtvis är svårt att reglera tider i ett exploateringsavtal kan kommunen påverka tidplanen med detaljplanens genomförandetid.

Efter hand som bebyggelsen byggs ut enligt detaljplanen, ska kommunen färdigställa gator och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för. När det handlar om bostadsbebyggelse är det viktigt att även säkerställa att skolor och förskolor byggs ut för att svara mot de behov som finns.

Kopplingen mellan detaljplan och exploateringsavtal

Detaljplaneprocessen, som regleras i PBL, är en demokratisk process där avvägningar måste göras mellan allmänna och enskilda intressen. Med allmänna intressen menas statens, kommunens eller invånarnas gemensamma intressen som rör till exempel infrastruktur, bostadsförsörjning, natur- och kulturvärden. De enskilda intressena finns hos byggherrar, grannar, markägare och andra berörda. Ett enskilt intresse kan exempelvis handla om utsikt för en grannfastighet till planområdet eller en fastighetsägares önskemål om utveckling av sin fastighet i en detaljplan.

Ett förslag till en detaljplan kan på grund av synpunkter under planprocessen ändras under arbetets gång. Då måste förslaget till exploateringsavtal troligen också justeras.

De gestaltningsfrågor som bedöms som mest väsentliga i planarbetet ska framgå av detaljplanen. Exploateringsavtalet kan även hänvisa till planbeskrivningen och eventuell gestaltningsbilaga där ytterligare utformningsfrågor tagits upp. Det går även att hänvisa till andra kommunala styrdokument i exploateringsavtalet, till exempel arkitekturpolicy, skyltprogram eller riktlinjer för parkering. I dessa fall bör hänvisningen preciseras gällande vilka delar som är relevanta i projektet.



Det är viktigt att vara på det klara med vad som ska hanteras i bygglovsprocessen och vad som ska följas upp i exploateringsavtalet – och hur det ska göras. Bygglovsprocessen är en ren myndighetsutövning och kan inte hantera avtalsrelaterade krav.

Större detaljplaner antas normalt av kommunfullmäktige efter att ha passerat byggnadsnämnd (eller motsvarande) och kommunstyrelse.

Beslut om att godkänna ett exploateringsavtal tas i många kommuner av kommunstyrelsen. Eftersom exploateringsavtalet är tätt kopplat till detaljplanen är det bra om de berörda nämnderna har kännedom om innehållet i både detaljplan och exploateringsavtal inför beslut. Exploateringsavtalet, underskrivet av motparten, bör godkännas av kommunen innan detaljplanen antas.

Riktlinjer för exploateringsavtal

Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för avtalen. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av ansvar, kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner, eventuell medfinansieringsersättning och andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.

Vad kan/kan inte regleras i exploateringsavtal

Exploateringsavtalet är ett civilrättsligt avtal, baserat på offentligrättsliga regler, mellan kommunen och en byggherre/exploatör och regleras bland annat i 6 kap. 39-43 §§ PBL.

Gränslinjen mellan vad som får och inte får regleras i exploateringsavtal är inte helt tydlig, men kommunen kan inte avvika från vad som regleras i tvingande lagbestämmelser eller i förväg binda kommunen i frågor som ska avgöras i planprocessen. Kommunen måste ha författningsstöd eller stöd i detaljplanens bestämmelser för att påföra byggherren avtalsvillkor i fråga om bl.a. avstående av mark, kostnadsansvar för utbyggnad av infrastruktur eller krav på anordnande av olika skyddsåtgärder i fråga om t.ex. buller och dagvatten.

Av PBL framgår att: *”Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara **nödvändiga** för att detaljplanen ska kunna genomföras.”*

De åtgärder som byggherren vidtar eller bekostar ska alltså vara ”nödvändiga”. Det handlar primärt om åtgärder och anläggningar inom den aktuella detaljplanen. Men det kan även omfatta åtgärder utanför planen, t.ex. finansiering av ny väganslutning till området eller andra investeringar i teknisk infrastruktur som är direkt nödvändiga för att planen ska kunna genomföras.

Utöver sådana frågor som rör rent ekonomiska förhållanden mellan kommunen och en byggherre kan ett exploateringsavtal också reglera andra förhållanden som utformning, parkering, avfallshantering mm. Även frågor av mera administrativ karaktär kan behandlas. Det kan handla om tidsplanering, kontroller och garantitider för byggherrens åtgärder, ansökningar om lantmäteriförrättningar, frågor om säkerheter, förfarandet vid tvister, m.m.

I PBL står även: *”Byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes **nytta av planen**.”* I många fall är det uppenbart att det enbart är byggherren som har nytta av de anläggningar och åtgärder som utförs. Men i vissa fall kan de även vara till nytta för andra exploatörer eller kommunen. I sådana fall ska det ske en fördelning av kostnadsansvar mellan byggherren och andra berörda aktörer.

Det finns några begränsningar i PBL av vad ett exploateringsavtal inte får innehålla:

- Ett exploateringsavtal får inte avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående i andra fall än när detaljplanen är ett steg i en etappvis utbyggnad eller om avtalet omfattar medfinansieringsersättning.
- Ett exploateringsavtal får inte innehålla ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla.



Eftersom exploateringsavtalet är ett civilrättsligt avtal baserat på offentligrättsliga regler är även allmänna avtalsrättsliga regler tillämpliga på avtalet. Det gäller frågor om avtalsbundenhet, giltighet, tolkning av avtalsbestämmelser och avtalslagens regler om rättshandlingars giltighet; där ett avtal t.ex. kan bli föremål för jämkning av oskäliga avtalsvillkor enligt 36 § avtalslagen.

Medfinansiering

Medfinansieringsersättning är en ersättning som en byggherre eller en fastighetsägare i samband med genomförande av en detaljplan åtar sig att betala för en del av en kommuns ekonomiska bidrag till byggande av en viss väg eller järnväg som staten eller en region ansvarar för. Här handlar det om strategiska utbyggnader och inte åtgärder som behöver genomföras för att möjliggöra en enskild planrelaterad exploatering.

Det innebär att kommunen kan förhandla med byggherren/fastighetsägaren om ett bidrag för de kommunala kostnaderna som beskrivits ovan och som bedöms ge ett ökat markvärde. Principerna ska framgå av kommunens riktlinjer för exploateringsavtal.

Finansiering av andra åtgärder, till exempel för en ny anslutning till statlig väg, som kan behövas för att möjliggöra genomförande av en detaljplan kan också regleras i exploateringsavtalet. Eftersom staten då tecknar avtal direkt med kommunen kan dessa kostnader överföras till byggherre/exploatör i avtalet.

Samverkan och kostnadsfördelning mellan flera aktörer

I ett större planarbete som omfattar flera aktörer är det flera olika frågor som måste hanteras:

- kostnadsfördelning i relation till aktörernas nytta
- samordning av olika utbyggnadsetapper och tidplaner samt vem som samordnar
- samordning av utbyggnad av kommunal infrastruktur och service

I större utbyggnadsområden blir de här frågorna ofta komplexa och det kan vara bra om kommunen tar samordningsansvaret. Kostnadsfördelningen kan vara en knepig fråga om exploateringsmöjligheterna varierar inom området. Det är därför viktigt att ta fram en bra nyttoanalys.

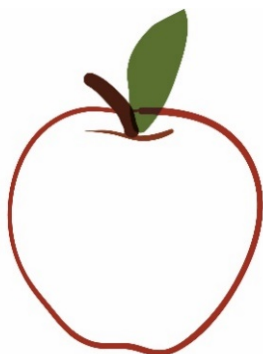
Frågorna ovan behöver naturligtvis även belysas om det handlar om en enda aktör, men är då vanligtvis mindre komplicerade.

Principer för kommunala markförvärv

Kommunen kan behöva förvärva mark för att bygga ut t.ex. gator, parker, förskolor och skolor.

Mark för gator, gång- och cykelvägar, parker och annan **allmän plats**: Grundregeln är att kommunen har rätt att ta ut så kallad gatukostnadsersättning av byggherren inklusive kostnader för marken. Det betyder i praktiken att byggherren överlåter marken utan ersättning. Om det finns flera exploatörer inom området kan ersättningen fördelas mellan dem.

Om det är så att gång- och cykelvägar på **kvartersmark** enligt detaljplanen även avses att användas av allmänheten är grundregeln att kommunen ska ersätta exploatören. Om gång- och cykelvägen är till huvudsaklig nytta för byggherren är den inte avsedd för allmän trafik och normalt sett utgår då ingen ersättning.



Förskolor, skolor mm (social service): Kommunen förvärvar med ett belopp som utgår från marknadsvärdet.

Marknadsvärdet för social service kan vara svårt att bedöma och ibland diskuteras värdet som om alternativet varit att bygga till exempel bostäder. Här måste man i förhandlingarna diskutera om behovet av social service är viktigt för att detaljplanen ska kunna bli ändamålsenlig. Om det är så är det troligen inte relevant att hänvisa till marknadsvärde för annan användning.

Fastighetsbildning och marköverlåtelse

Det finns ett direkt samband mellan markanvändning och fastighetsindelning. När markanvändningen förändras genom en detaljplan är det därför nödvändigt att den befintliga fastighets- och/eller ägarstrukturen anpassas till den nya användningen.

Mark för allmänna platser ska överföras till kommunen eller utgöra en gemensamhetsanläggning, servitut för t.ex. vägar ska bildas, rättigheter för ledningar ska tillskapas och gemensamhetsanläggningar för olika ändamål på kvartersmark ska inrättas. Dessa åtgärder görs av lantmäterimyndigheten som förrättningar enligt fastighetsbildningslagen, ledningsrättslagen och anläggningslagen. I vissa fall kan fastighetsbildningen vara komplicerad, t.ex. vid 3d-fastighetsbildning. Det är viktigt att underlagen till fastighetsbildning är tydliga.

Lantmäteriförrättningar är nödvändiga för att genomföra detaljplaner. Det är därför viktigt att exploateringsavtalet klargör grundläggande frågor kring ansvars- och kostnadsfördelning gällande förrättningarna.

Marköverföringar kan ske antingen genom fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen eller som överlåtelse enligt jordabalkens regler. Ibland kan exploateringsavtalet användas som underlag vid ansökan om fastighetsbildning eller fastighetsöverlåtelse, men ibland är det lämpligare att upprätta separata handlingar för marköverlåtelsefrågorna.

Parallella processer

För att snabbare kunna genomföra en detaljplan finns det möjligheter att arbeta med fastighetsbildning och bygglov parallellt med planprocessen.

Det förekommer att byggherren eller kommunen ansöker om tidig förrättningsstart. Detta är vanligast hos de kommuner som har kommunalt lantmäteri. Ansökan skickas då in när parterna är överens om principerna för fastighetsindelning m.m. Det är lämpligt att detta sker tidigast efter plansamråd så att inkomna synpunkter kan beaktas.

Även bygglovshandlingar kan tas fram parallellt med att detaljplanen utarbetas. Möjlighet finns även att ge bygglov när en detaljplan antagits med villkoret att åtgärden inte får påbörjas innan planbeslutet har vunnit laga kraft.

Dagvatten

Enligt PBL får kommunen i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion. Hanteringen av dagvatten regleras därutöver i flera lagstiftningar. Ansvaret för avvattning av kvartersmark ligger på de enskilda fastighetsägarna. VA-huvudmannen (kommunen eller kommunalt bolag inom VA-område) har ansvar för att ta hand om dagvattnet inom verksamhetsområde för den allmänna dagvattenanläggningen dit dagvatten kan ledas från de enskilda fastigheterna.

Ibland kan kvartermark, som ur andra aspekter ses som lämplig för bebyggelse, vara olämplig om man ser till risk för översvämning av dagvatten. Marken kan till exempel behöva vara genomsläpplig eller dagvatten kan behöva fördröjas i utjämningsmagasin. Om detta inte görs kan begränsningar i det kommunala dagvattennätet även ge begränsningar för utbyggnadsmöjligheterna. Det kan även behövas åtgärder för att skydda en grundvattennivå. Principerna för åtgärderna ska framgå av detaljplanen och lösningarna kan preciseras i exploateringsavtalet.

Ekosystemtjänster och ekologisk kompensation

Ekosystemtjänster är alla produkter och tjänster som naturens ekosystem ger oss människor. I den byggda miljön kan det handla om ekosystemens förmåga att rena luft, sänka temperaturer, ta hand om dagvatten och erbjuda rekreativa och hälsosamma miljöer.

Träd, trädgårdar, parker, vatten- och grönområden är den byggda miljöns gröna infrastruktur som är en förutsättning för fungerande ekosystemtjänster. Grönområden är ofta mångfunktionella. Även byggnader kan utformas för att fungera som ekosystemtjänster genom till exempel gröna tak och fasader.

Ekologisk kompensation kan omfatta möjligheten att vid en exploatering kompensera en skada på värdefull naturmiljö som utgör allmänna intressen, såsom arter, naturtyper, ekosystemfunktioner och upplevelsevärden. En kompensation skulle eventuellt kunna möjliggöra en bebyggelse som annars inte vore möjlig.

De här är aktuella frågor som för närvarande saknar reglering i PBL, men frågorna kan vara av intresse att diskutera i samband med planläggning och exploatering.

LOU-frågor i genomförandeprocessen

I bestämmelserna om exploateringsavtal står att avtalet får reglera åtagande för en exploatör att "vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder". Det har tidigare funnits en tveksamhet om detta innebär att exploatören kan bygga t.ex. kommunala allmänna platser och sedan, kostnadsfritt, överlämna dem till kommunen utan att byggandet har föregåtts av en offentlig upphandling enligt LOU.

För att förtydliga dessa frågor har Upphandlingsmyndigheten tagit fram ett stöd för att underlätta en bedömning av vad som bör göras inför anläggning av bl.a. allmänna platser kopplat till LOU: "*Allmänna anläggningar och samhällsfastigheter - upphandling och statsstöd vid exploatering*". Observera att det i samband med utbyggnad av allmän plats även finns momsfrågor som kan behöva beaktas.

När det gäller åtgärder för att uppföra byggnader för kommunens räkning råder inga oklarheter kring att upphandlingsskyldighet gäller. Kommunen kan inte heller teckna hyresavtal gällande icke uppförda byggnader utan upphandling. När byggnaden väl är färdigbyggd (befintlig) kan kommunen dock teckna hyreskontrakt utan formell upphandling.

Säkerhet och vitesförelägganden

Det är bra om exploateringsavtalen i sin helhet kan bygga mer på förtroende än på vitesförelägganden, men det är inte alltid möjligt. Det är dock viktigt att tänka på att krav på säkerheter belastar projektet och att de blir en direkt kostnad för exploateringsprojektet.

Sist men inte minst: uppföljning

Exploateringsavtalet ska naturligtvis följas upp. Eftersom det handlar om långa processer bör det finnas tydliga rutiner på när uppföljning ska ske, hur uppföljningen ska gå till och vem som ansvarar för att uppföljning sker.

När området är färdigbyggt och uppföljningen är slutförd har exploateringsavtalet fyllt sin funktion.