

Cirkulärnr: 14:46
Diariernr: 14/6415
Handläggare: Olof Moberg
Avdelning: Avdelningen för juridik
Datum: 2014-12-19
Mottagare: Kommunstyrelse
Detaljplanering och bygglov
Fastigheter
Infrastruktur och trafik
Juridik
Rubrik: Riktlinjer för kommunala markanvisningar och exploateringsavtal

CIRKULÄR 14:46

Avdelningen för juridik
Olof Moberg

Kommunstyrelse
Detaljplanering och bygglov
Fastigheter
Infrastruktur och trafik
Juridik

Riktlinjer för kommunala markanvisningar och exploateringsavtal

Riksdagen har den 24 juni 2014 beslutat om ändrade regler i plan- och bygglagen (ändrad genom SFS 2014:900) och om en ny lag om kommunala markanvisningar (SFS 2014:899) som har stor betydelse för kommunerna när det gäller exploateringsavtal och markanvisningar. De nya reglerna har trätt i kraft den *1 januari 2015*, med vissa övergångsbestämmelser.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har tidigare, i cirkulär nr 14:36: *Nya regler om exploateringsavtal, markanvisningar och kommunala särkrav på byggandet*, redogjort för de förändringar som de nya reglerna kommer att innebära.

I detta cirkulär avser vi att närmare redovisa och kommentera de nya reglerna i de delar som gäller krav på riktlinjer för kommunala markanvisningar och exploateringsavtal. De nya reglerna innebär i de här delarna i huvudsak:

1. Definition av begreppen exploateringsavtal och markanvisning.
2. Krav på kommunala riktlinjer för kommuner som avser att göra markanvisningar.
3. Krav på kommunala riktlinjer för kommuner som avser att ingå exploateringsavtal som rör genomförandet av detaljplaner.

Riktlinjer - allmänt

Enligt lagstiftning som gäller från den 1 januari 2015 ska kommunerna anta två nya typer av riktlinjer, dels riktlinjer för markanvisningar och dels riktlinjer för exploateringsavtal. Kommuner som inte genomför några markanvisningar eller tecknar exploateringsavtal är inte skyldiga att anta riktlinjer.

Riktlinjerna för *markanvisningar* ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

Riktlinjerna för *exploateringsavtal* ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.

Beträffande riktlinjerna för markanvisningar finns inga särskilda övergångsregler, d.v.s. riktlinjerna gäller för markanvisningar som sker från årsskiftet. När det däremot är fråga om riktlinjer för exploateringsavtal, gäller reglerna endast för sådana ärenden om detaljplaner som påbörjas efter den 1 januari 2015.

Att kommunerna är skyldiga att anta riktlinjer för markanvisningar och exploateringsavtal är dock inte en förutsättning för att kommunerna ska få genomföra en markanvisningar eller ingå exploateringsavtal. De avtal som ingås innan en kommun hunnit anta riktlinjer kommer således inte att bli ogiltiga.

Beslut om riktlinjer

Enligt 3 kap. 9 § kommunallagen ska kommunfullmäktige bl.a. besluta i ärenden som avser mål och riktlinjer för verksamheten. Det innebär att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för markanvisningar och exploateringsavtal. Många kommuner har sedan tidigare antagna riktlinjer eller policys för markanvisningar som är antagna av den nämnd som hanterar kommunens markfrågor. Även om bedömningen görs att befintliga riktlinjer uppfyller de nya kraven bör dessa alltså antas av fullmäktige.

Kommunfullmäktiges beslut att anta riktlinjer för markanvisningar respektive exploateringsavtal går att överklaga enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen. Detta innebär att en överprövning endast kan avse beslutets laglighet och inte dess lämplighet.

Riktlinjerna är vägledande

Eftersom det är fråga om vägledande riktlinjer innebär det att riktlinjerna inte är bindande, varken för kommunen själv eller för de byggherrar och exploatörer som kommunen avser att ingå avtal med. Kommunen kan alltså i enskilda fall frångå sina riktlinjer. Om den kommunala nämnd som ingår avtal i dessa sammanhang frångår en av fullmäktige antagen riktlinje kan det dock, vid ett överklagande, få till följd att beslutet upphävs på den grunden att nämnden anses ha överskridit sina befogenheter.

Det är av stor vikt att riktlinjerna utformas omsorgsfullt och på ett övergripande sätt. Reglerna är tillkomna för att öka transparensen i såväl marktilldelningsprocessen som inför tecknande av exploateringsavtal. Regeringens förhoppning har varit att en exploator ska få möjlighet att i god tid sätta sig in i vilka krav och förutsättningar som han eller hon kommer att mötas av i förhandlingarna med kommunen.¹ Det är naturligtvis en god förhoppning, men vi tror dock att parterna vanligen är överens om de grundläggande frågorna kring kostnads- och ansvarsfördelning i exploateringssammanhang. Det är snarare de mer specifika frågorna som kan vålla meningsskiljaktigheter. Det är också dessa frågor som är svårast att på ett övergripande sätt reglera. Ju mer detaljerad regleringen är i riktlinjerna desto större är risken att regleringen inte är relevant i alla projekt.

¹ Prop. 2013/14:126 *En enklare planprocess*, s. 140.

RIKTLINJER FÖR MARKANVISNINGAR

Begreppet markanvisning

Med en *markanvisning* avses, enligt 1 § lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar, en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande, d.v.s. ett avtal om möjlighet till marköverlåtelse eller markupplåtelse. Definitionen är möjligen något mindre lyckad eftersom begreppet markanvisning och markanvisningsavtal vanligen används för avtal där mark faktiskt överläts. Eftersom det från och med årsskiftet finns en legal definition av överenskommelse om markanvisning, bör avtal som innefattar en bindande överlåtelse av fast egendom benämnas på annat sätt, t.ex. *marköverlåtelseavtal*.

Lagtext, förarbeten och omfattning

Av lagtexten framgår att riktlinjerna bör innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner, grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

Eftersom förutsättningarna för markförsäljning och byggande varierar stort mellan olika kommuner har regeringen inte ansett att det funnits skäl att reglera riktlinjernas innehåll och upplägg mera i detalj. I propositionen finns dock ett förtydligande avseende vad riktlinjerna bör innehålla. Med utgångspunkter och mål avses principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för konsekvenserna av att ingå avtal om försäljning eller upplåtelse av mark.

Riktlinjerna ska även innehålla handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar, d.v.s. hur kommunen hanterar inkomna intresseanmälningar och förslag från byggherrar, hur beslutsgången ser ut i sådana ärenden, vilka krav som ställs på en sådan intresseanmälan för att den ska bli behandlad samt något om kommunens bedömningsgrunder vid utvärdering av förslag. Riktlinjerna ska även innehålla principer för markprissättning.²

Det är svårt att på ett övergripande sätt ange vilka konsekvenser som kan tänkas uppkomma i det enskilda fallet. Det finns en rad olika aspekter som påverkar såväl kostnader och intäkter som olika förhållanden vilka har betydelse för konsekvenserna av att ingå avtal om försäljning eller upplåtelse av mark. Den vanligaste situationen torde vara att kommunen säljer mark till en exploatör för bostadsbebyggelse. Det finns dock en rad andra situationer där mark säljs, t.ex. då en näringsidkare vill köpa mark för att uppföra verksamhetslokaler för den egna verksamheten eller försäljning till privatpersoner av byggklara tomer för småhusbebyggelse.

² Prop. 2013/14:126 *En enklare planprocess*, s. 276.

Den situation som kravet på riktlinjer närmast tar sikte på är då en byggherre vänder sig till kommunen och önskar förvärva mark för ett eget projekt och där kommunen, utan någon vidare konkurrensutsättning, behandlar den inkomna frågeställningen för att ge ett svar på huruvida kommunen vill göra en markanvisning för att senare gå vidare med en markförsäljning eller markupplåtelse.

Tävlingar utan markanvisningsavtal - utanför riktlinjerna

I många fall tillämpas någon form av arkitekttävling eller anbudstävling i övrigt, där kriterier av olika slag finns angivna och som sedan tillmäts betydelse för en tilldelning av mark. I dessa fall ingås inte alltid något markanvisningsavtal, utan där torde det vanliga förfarandet vara att kommunen och vinnande part helt enkelt direkt ingår ett marköverlåtelseavtal med de i anbudsförfarandet avgörande villkoren intagna i överlåtelsehandlingen.

Utgångspunkter och mål

Med utgångspunkter och mål avses framför allt principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för konsekvenserna av att ingå ett avtal om försäljning eller upplåtelse av mark.

Fördelning av kostnader och intäkter kan naturligtvis ske på en rad olika sätt. I normalfallet köper byggherren mark och får också bekosta den infrastruktur i form av gator/vägar och allmänna platser som hör till området. Därtill kommer också vanligen kostnader för försörjning av området med vatten och avlopp.

Andra konsekvenser av att ingå avtal om försäljning är att kommunen t.ex. fastställer tidplaner för den kommande byggnationen, uppställer villkor för utformning samt säkerställer att planen blir genomförd på sådant sätt att krav på ett tidsenligt väl fungerande bebyggelseområde blir tillgodosedda.

I övrigt kan det bli fråga om att reglera olika förhållanden som måste säkerställas enligt detaljplanen, t.ex. anläggande av bullerskyddande åtgärder eller åtgärder som säkerställer skydd mot ras och skred eller översvämningar. Det finns således en rad olika villkor och åtaganden som kan bli aktuella när mark säljs eller upplåts för att säkerställa att området blir lämpligt. Villkor som i det enskilda fallen är viktiga, men som är svåra att på ett heltäckande sätt räkna upp i generella riktlinjer. Av nödvändighet måste riktlinjerna därför bli ganska allmänt hållna.

Vad som kanske är intressantare för byggherren är att få information om vad det innebär att träffa ett markanvisningsavtal, t.ex. hur länge markanvisningen är bindande, om kommunen kan återta en given markanvisning under bindningstiden, vilka plankostnader byggherren ska svara för, vilka projekteringar byggherren förväntas svara för, vilka eventuella kommunala mål- och policydokument byggherren förväntas följa, vad som händer om projektet inte blir av etc.

När det gäller kommunens egna mål- och policydokument, kan dessa röra en rad skiftande områden såsom miljö, energi, avfall, gestaltning, parkering etc. Vi vill här påminna om att en översyn av vilka krav som ställs kan behöva göras eftersom vissa krav kan komma i konflikt med den nya regleringen beträffande s.k. kommunala särkrav, se mer om detta i SKL:s cirkulär 14:36: *Nya regler om exploateringsavtal, markanvisningar och kommunala särkrav på byggandet.*

Detta bör framgå av riktlinjerna:

- Principen för hur länge markanvisningarna är gällande, om kommunen kan återta en given markanvisning under bindningstiden och eventuell kostnadsfördelning om ett projekt inte blir av.
- Om kommunen huvudsakligen arbetar med anbudstävlingar för markanvisningar.
- Principen för kostnadsfördelning mellan parterna vid planläggning (t.ex. hur stor andel av kostnaderna för planläggning som avses finansieras av de byggherrar eller fastighetsägare som har nytta av planen och om separata plankostnadsavtal ska tecknas.)
- Principen för kostnadsfördelning mellan parterna vid projektering och utbyggnad (t.ex. hur stor andel av kostnaderna för finansiering av utbyggnad av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp som avses finansieras av de byggherrar eller fastighetsägare som har nytta av planen).
- Eventuella kommunala mål- och policydokument som byggherren förväntas följa.

Handläggningsrutiner och grundläggande villkor

Med handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar avses hur kommunen hanterar inkomna intresseanmälningar och förslag från byggherrar.

Krav på intresseanmälningar

En intresseanmälan bör innehålla en översiktlig redogörelse för projektet med principskisser och en beskrivning av bostadstyper och upplåtelseform, byggnadsvolymer och utformning samt en redogörelse för olika tekniska frågor av vikt för det aktuella projektet.

I detta skede är det ofta fråga om en dialog mellan kommunen och byggherren, där olika förslag diskuteras mellan parterna. Alltför stor vikt bör därför inte läggas på den initiala intresseanmälan, utan byggherren kan vanligen modifiera sitt förslag utifrån kommunens mål och riktlinjer beträffande ett visst markområde.

Hantering av inkomna förslag och intresseanmälningar

Kommunen bör översiktligt ange hur en intresseanmälan kommer att processas i kommunen. Beroende på förslag, projektets storlek och vilket markområde det är fråga om kan det naturligtvis se väldigt olika ut även i en och samma kommun. En kort redogörelse för hur en intresseanmälan tas om hand bör tas med, där kommunen t.ex. anger att exploateringskontoret eller motsvarande leder och samordnar det fortsatta arbetet samt vilken instans som sedan fattar beslut i fråga om markanvisning och senare marköverlåtelse. Även en kort beskrivning av hur kommunen arbetar med genomförandefrågorna i detaljplaneprocessen kan finnas med.

En tidplan är svårt att ge i generella riktlinjer, men kommunen kan uppsätta olika interna mål för handläggningstider och i riktlinjerna ange t.ex. att målsättningen är att byggherren när det gäller enkla projekt ska kunna få ett beslut inom t.ex. 3 månader eller annan tid som kommunen bedömer rimlig för att avgöra huruvida kommunen vill gå vidare med en formell markanvisning till en viss byggherre. För handläggningstiden är också kvaliteten på intresseanmälan avgörande. En byggherre som noga satt sig in i kommunens planering och egna mål med markanvändningen och utifrån denna kunskap föreslår ett projekt kan naturligtvis räkna med en betydligt snabbare handläggning än en byggherre som inte alls har analyserat förutsättningarna.

Detta bör framgå av riktlinjerna:

- En översiktlig beskrivning av huvuddragen i kommunens formella hantering av markanvisningen (bl.a. är det värdefullt med aktuella kontaktuppgifter).

Kommunens bedömningsgrunder vid utvärdering av intresseanmälningar

Det är av förklarliga skäl svårt att i helt generella termer närmare ange sådana komplexa frågor som t.ex. vilka bedömningsgrunder kommunen har vid sin utvärdering av ett specifikt förslag. Det måste även här bli fråga om övergripande bedömningsgrunder i riktlinjerna. Hur kommunen hanterar inkomna förslag är naturligtvis beroende av vad som föreslås och var det föreslås. Hur förhåller sig det föreslagna till översiktsplanen med eventuella fördjupningar samt till gällande eller planerad detaljplan? Till detta kommer kommunens egna mål och riktlinjer för den strategiska markanvändningen i stort och med avseende på den valda platsen. Är det t.ex. balans mellan olika upplåtelseformer, passar projektet in i befintlig bebyggelsestruktur, vilka exploateringskostnader måste kommunen räkna med etc.

Som angivits ovan uttrycks det i propositionen att kommunen ska *ange något* om bedömningsgrunderna, vilket indikerar att man från regeringen insett svårigheterna med detta. Förutom rent allmänna villkor såsom hänsyn till rimliga konkurrensförhållanden, byggherrens ekonomiska stabilitet samt hur väl eventuellt tidigare markanvisade projekt genomförts, kan det bli fråga om bedömningar beträffande t.ex. val av upplå-

telseformer, kvalitets- och miljöprofil hos byggherren, möjligheten att bygga kostnadseffektiva bostäder, kvalitet och nytänkande i fråga om utformning och bebyggelsestruktur etc.

Detta bör framgå av riktlinjerna:

- Något om kommunens bedömningskriterier vid utvärdering av inkomna intresseanmälningar, t.ex. innovationsstyrka, hur kommunen vill fördela projekt mellan olika aktörer för att uppnå konkurrens och balans mellan olika aktörer, fördelningen på olika upplåtelseformer.

Principer för markprissättning

Riktlinjerna ska innehålla principer för markprissättning och i riktlinjerna ska kommunen tydliggöra på vilket sätt man avser att säkerställa att mark inte försäljs under marknadspriset, detta mot bakgrund av förbudet mot stöd till enskilda näringsidkare i kommunallagen och EU:s statsstödsregler.

Enligt kommunallagen är stöd till enskild näringsidkare inte tillåtet, utom då synnerliga skäl föreligger, och en överlåtelse av mark under marknadspris är därför som huvudregel otillåtet. Vidare kan en försäljning under marknadspris också utgöra ett olagligt statsstöd enligt statsstödsreglerna. EU-kommissionen har publicerat ett meddelande där det framgår hur marknadspriset ska fastslås.³ Enligt meddelandet ska antingen försäljningen föregås av ett öppet anbudsförfarande, där det ekonomiskt mest fördelaktiga budet väljs, eller priset baseras på en oberoende expertvärdering som genomförs innan försäljningen. I annat fall måste försäljningen anmälas i förväg till EU-kommissionen, som har att bedöma stödets förenlighet med den inre marknaden.

Mot bakgrund av redovisade regler finns det ett mycket begränsat utrymme för att ha någon annan princip för sin markprissättning än att marken ska överlåtas till sitt marknadsvärde. Här kan dock tilläggas att marknadsvärdet naturligtvis påverkas av vilka krav kommunen uppställer för sin försäljning, t.ex. vem som ska vara huvudman för gator och vägar eller på viss andel hyresrätter. Det är normalt marknadsvärdet vid

³ Europeiska kommissionens meddelande 97/C 209/03 om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader. Se även SKL:s cirkulär 2007:8 Tillämpningen av EG-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings försäljning och köp av mark och byggnader. Det bör uppmärksammas att en översyn pågår av EU:s riktlinjer om statligt stöd och att nya riktlinjer kan förväntas under våren 2015. Dessa riktlinjer kommer bl.a. att ersätta kommissionens meddelande om försäljning av mark och fastigheter från 1997. Ett utkast till kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd föreligger, se: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_sv.pdf.

SKL återkommer med ytterligare information när dokumentet har antagits.

överlåtelse tillfället som är av intresse. Det kan alltså få konsekvenser beträffande i vilket skede av processen som marknadsvärdet fastställs respektive när den egentliga överlåtelsen sker. Mot bakgrund av det angivna anser vi inte att man kan gå längre än att i riktlinjerna tydliggöra hur man går tillväga vid markprissättning, t.ex. i vilka sammanhang man tillämpar oberoende expertvärdering och hur man arbetar med öppna anbudsförfaranden.

Detta bör framgå av riktlinjerna:

- Om man tillämpar oberoende expertvärdering och hur man i förekommande fall arbetar med öppna anbudsförfaranden.

Markupplåtelser

Formellt gäller riktlinjerna också för markupplåtelser, alltså de fall där kommunen upplåter mark till en exploatör med tomträtt. I förekommande fall bör villkoren avseende markupplåtelser också framgå av riktlinjerna. I fråga om markpris vid tomträtsupplåtelser, sker sådana upplåtelser mot en årlig avgäld, där grunderna för avgäldsutttag är bestämda i lag.

RIKTLINJER FÖR EXPLOATERINGSAVTAL

Begreppet exploateringsavtal

I den nya bestämmelsen i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (PBL) definieras exploateringsavtal som ett avtal som rör genomförande av en detaljplan avseende mark som inte ägs av kommunen. Detta innebär motsatsvis att om kommunen äger all den mark som regleras i ett avtal om genomförande av en detaljplan, så är avtalet per definition inte ett exploateringsavtal. Bestämmelserna om exploateringsavtal gäller inte sådana avtal. Blandade avtal, med ömsesidiga markbyten, kan också förekomma och i dessa fall blir reglerna om exploateringsavtal inte heller tillämpliga.

Lagtext, förarbeten och omfattning

Skyldigheten att anta riktlinjer för exploateringsavtal innebär att kommunen i ett politiskt förankrat beslut ska ta ställning till utgångspunkter och mål för sådana avtal. I propositionen *En enklare planprocess* anges att riktlinjerna på en översiktlig nivå kan redovisa

- under vilka förhållanden och inom vilka geografiskt avgränsade områden som kommunen avser att ingå exploateringsavtal
- de övergripande principerna för vilka åtgärder och kostnader som kommunen avser att få täckning för genom ingående av exploateringsavtal och på vilka grunder detta ska ske
- på vilket sätt kommunen tidsmässigt och formellt avser att bereda frågan om exploateringsavtal
- andra kommunala önskemål som kommunen avser att reglera i exploateringsavtal och som det kan vara av betydelse för byggherrar och fastighetsägare att ha kunskap om för att i förväg kunna bedöma konsekvenserna av en framtida planläggning.

Riktlinjerna kan t.ex. knytas till andra politiskt beslutade dokument som översiktsplan, riktlinjer för bostadsförsörjningen eller andra motsvarande program eller beslut.

När, under vilka förhållanden och inom vilka geografiskt avgränsade områden avser kommunen att ingå exploateringsavtal?

Exploateringsavtal ingås i stort sett alltid för att säkerställa genomförandet av en detaljplan. Detta innebär att exploateringsavtal i princip alltid tecknas när en detaljplan ska genomföras avseende mark som kommunen inte äger. Även i de fall där kommunen inte är huvudman för gator och allmänna platser tecknas vanligen exploateringsavtal för att säkerställa att vägar och allmänna platser blir utbyggda i enlighet med planen. Regeringen har i förarbetena betonat att det är angeläget att kommuner i sådana avtal, dels noga reglerar de frågor som är aktuella, dels försäkras sig om och

bevakar att exploatören vid plangenomförandet fullgör sina åtaganden gentemot kommunen och blivande fastigetsägare.⁴

Förslagsvis anges i riktlinjerna att kommunen i princip alltid, inom varje geografiskt område där exploatering kan bli aktuell, avser att ingå exploateringsavtal när det krävs för att säkerställa genomförandet av en detaljplan.

Detta bör framgå av riktlinjerna:

- Att kommunen avser att ingå exploateringsavtal i varje geografiskt område när det krävs för att säkerställa genomförandet av en detaljplan.

Konsekvenser av att ingå exploateringsavtal

Kommunen ska i riktlinjerna redovisa de övergripande principerna för vilka åtgärder och kostnader som kommunen vill få täckning för genom ingående av exploateringsavtal och på vilka grunder det ska ske. I och med de beslutade regeländringarna som träder i kraft den 1 januari 2015 finns regler i PBL om exploateringsavtalens innehåll samt regler om kommunens rätt att ta ut kostnader.

I 6 kap. 40 § PBL står:

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

Någon närmare redogörelse i riktlinjerna för hur avgifter i enskilda fall ska regleras hör inte hemma i övergripande riktlinjer, utan här bör kommunen kort redogöra för vad som kommer att gälla och det lagliga stödet för det. Avser kommunen att i förekommande fall begära att säkerhet ställs för att garantera exploatörens åtaganden bör också det framgå av riktlinjerna.

I övrigt kan exploateringsavtal innehålla krav för att säkerställa genomförandet av detaljplanen och så långt det är möjligt garantera att planen blir genomförd på sådant sätt att de krav på ett tidsenligt och väl fungerande bebyggelseområde blir tillgodosedda som uppställs i byggnads-, va-, miljölagstiftning och annan lagstiftning, eller som kan vara sakligt befogade i övrigt. Det kan t.ex. vara fråga om krav på tekniska egenskapskrav om det behövs för att säkerställa skydd mot störningar eller skydd av särskilt värdefulla områden. Även krav på utformning kan ställas om det finns stöd för det i planen för området. Däremot finns inget lagstöd för att ställa egna krav som är kopplade till byggnaders tekniska egenskaper i fråga om t.ex. energieffektivitet eller tillgänglighet.

⁴ Prop. 2013/14:126 En enklare planprocess, s. 171.

Det bör också framgå att den nämnd som vid varje tidpunkt har ansvaret för att ingå exploateringsavtal också får frånga riktlinjerna i enskilda fall när det krävs för att på ett ändamålsenligt sätt kunna genomföra en detaljplan.

Detta bör framgå av riktlinjerna:

- Principen för kostnadsfördelning mellan parterna vid planläggning (t.ex. att samtliga kostnader för planläggning avses finansieras av de byggherrar eller fastighetsägare som har nytta av planen samt om separata plankostnadsavtal ska tecknas).
- Principen för kostnadsfördelning mellan parterna vid projektering och utbyggnad av allmän platsmark och vatten och avlopp (t.ex. att kommunen avser att ålägga exploitören eller fastighetsägaren att bekosta eller vidta åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt, se vidare ovan).
- Fördelningen av kostnader för ett helt område vid etappvis utbyggnad med flera detaljplaner inom ett sammanhängande område.
- Kommunens krav på utformning och standard på gator, vägar och annan allmän platsmark kommer att beskrivas i exploateringsavtalet. Eventuellt även sådana kommunala mål- och policydokument byggherren förväntas följa. Här avses dokument som har ett formellt stöd i t.ex. planbestämmelser.
- Krav på byggherren/fastighetsägaren i fråga om att bekosta åtgärder för att kunna bygga ut ett område i enlighet med detaljplan (t.ex. bullerdämpande åtgärder, sanering, arkeologiska utredningar).
- Kommunens krav i förekommande fall på säkerhet i form av pant, bankgaranti, borgen etc. för att garantera exploitörens åtaganden i exploateringsavtalet.
- Om kommunen har för avsikt att utarbeta gestaltungsprinciper som kopplas till plangenomförandet i exploateringsavtalet.
- Att den nämnd som vid varje tidpunkt har ansvaret för att ingå exploateringsavtal, om det föreligger skäl därtill i det enskilda fallet, får frånga riktlinjerna när det krävs för att på ett ändamålsenligt sätt kunna genomföra en detaljplan.

Tidsmässig och formell beredning

Slutligen ska kommunen i riktlinjerna även redovisa hur kommunen tidsmässigt och formellt avser att bereda frågan om exploateringsavtal.

Vanligen pågår avtalsförhandlingar mellan kommunen och exploatören parallellt med en planprocess, vilket sedan resulterar i att exploateringsavtalet godkänns i anslutning till att detaljplanen antas. Hur frågan om exploateringsavtal behandlas blir därför i stora delar beroende av planprocessen och hur den fortskrider. Samtidigt kan tiden för planprocessen påverkas av pågående avtalsförhandlingar. Dessutom kan planprocess och avtal ha olika grader av komplexitet och hur lång tid de tar varierar därför stort. Att ange t.ex. tidsfrister eller liknande i riktlinjer kan därför vara svårt.

Inför samrådet ska det av planbeskrivningen bl.a. framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal (4 kap. 33 § tredje stycket PBL, 5 kap. 13 § PBL).

Senast i samband med samrådet måste avtalet således vara så klart att dess huvudsakliga innehåll kan redovisas jämte konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett exploateringsavtal. Omfattningen av denna redogörelse eller några närmare tidsmässiga ramar går knappast att ge, utan det blir fråga om huvuddragen av exploateringsavtalet samt en uppgift om att det ska godkännas i anslutning till att detaljplanen antas.

Detta bör framgå av riktlinjerna:

- Så snart ett detaljplanearbete påbörjas avseende exploatering av privat ägd mark avser kommunen också att inleda avtalsförhandlingar i syfte att teckna exploateringsavtal för att säkerställa genomförandet av planen. Senast inför plansamråd ska kommunen redovisa avtalets huvudsakliga innehåll. Inför planens antagande ska förhandlingarna vara slutförda och parterna ska kunna teckna ett exploateringsavtal i samband med att detaljplanen antas.⁵

Frågor och synpunkter

Frågor eller synpunkter i anledning av detta cirkulär kan ställas till förbundsjuristen

Olof Moberg, olof.moberg@skl.se, tfn 08-452 79 88, eller till

Anna-Bie Agerberg, anna-bie.agerberg@skl.se, tfn 08-452 75 84

Sveriges Kommuner och Landsting

Avdelningen för juridik

⁵ Vanligen ingås ett exploateringsavtal innan den plan som ska genomföras antas. I det sammanhanget kan det vara av vikt att säkerställa att exploateringsavtalet faktiskt har vunnit laga kraft när planen antas. I annat fall finns risk för att beslutet om att ingå exploateringsavtal överklagas enligt kommunallagens regler om laglighetsprövning, vilket kan få till följd att planen vinner laga kraft men att exploateringsavtalet blir föremål för prövning och i värsta fall upphävt.

Germund Persson

Olof Moberg