

Exploatering och hållbara avtal

Erik Lindén
Gunnar Dahlström

Copyright © Erik Lindén och Gunnar Dahlström, 2017

Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet.

Fastighetsvetenskap
Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/17/5392 SE
Tryckort: Lund

Exploatering och hållbara avtal

Land development and sustainable agreements

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Erik Lindén, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH
Gunnar Dahlström, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Ulf Jensen, professor emeritus, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Malin Sjöstrand, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Linus Ånevall, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Fastighetsbildning, markexploatering, kommunala förpliktelser

Keywords:

Land development agreements, Municipal obligations.

Abstract

When a private land-owner intends to develop his property a land development agreement is signed between the municipality and the land-owner. Such agreements have been the custom for many years, but since January 1, 2015 new rules regarding land development agreements have been introduced in the Swedish Planning and Building Act. In the investigation for the new law, problems concerning the lack of transparency and the uneven contractual relationship are discussed. In this paper we have tried to determine whether the introduction of the new law has had any effect on the signing of contracts and the work surrounding them. We have also studied whether the land development agreements contain uncertainties, ambiguities and other risks.

In our work we have found that the land development agreements accomplish what it is supposed to, but contains a number of the problems mentioned above. In our interviews the private land-owners expresses that the cooperation with the municipality is well functioning but there are areas that needs to be improved.

The municipality is the more powerful part in the agreement which of course can be related to the planning monopoly. In spite of this we have found that the municipalities sometimes go beyond what is their right by law.

Disputes that arises regarding land development agreements seldom gets tried in legal court. The very few cases regarding land development agreements makes it harder for the involved parts to settle on just terms.

Our study also shows that newly introduced rules regarding land development agreements has had little impact on the signing of the agreements. Our interviewees express that they have not changed their ways concerning these agreements.

Our conclusion is that land development agreements has problematic areas that might cause issues in the odd case. We think this might have to do with the law still being quite new. We also think some of the problematic areas can be improved upon by making small changes in the way we think and work with land development agreements. It is also important to note that the contractual freedom is very essential. Changes must be done without restricting this freedom in order to generate sustainable agreements.

Sammanfattning

Då en exploatör vill bygga på egen mark tecknas ofta ett exploateringsavtal i samband med genomförandet av en detaljplan. Sådana avtal har tecknats under en längre tid men sedan första januari 2015 finns termen definierad i PBL. I förarbetena till lagstiftningen diskuteras problem såsom bristande transparens och ett ojämnt avtalsförhållande mellan parterna. I vårt arbete har vi undersökt huruvida lagändringen har fått något genomslag i praktiken, både i avtalen och i verksammas sätt att arbeta. Vi har också undersökt huruvida det i avtalen finns osäkerheter, otydligheter och risker.

Arbetet görs utifrån en rättsociologisk metod, dvs. fokus har legat på att undersöka exploateringsavtalens praktiska tillämpning genom att i arbetet analysera 54 exploateringsavtal från kommuner i södra Sverige. Vi har också genomfört intervjuer med fem exploatörer och två kommuner. För att kunna genomföra korrekta analyser av exploateringsavtalen och få en god kvalitet på intervjuerna studerades förarbeten och litteratur på området.

I vårt arbete kommer vi fram till att exploateringsavtalen fungerar väl men att de problem som diskuteras ovan ibland ändå återfinns. I våra intervjuer menar verksamma parter att samarbetet mellan parterna fungerar väl men att det finns aspekter som kan behöva förbättras.

Att kommunen har en större makt i avtalsförhållandet är ingen revolutionerande upptäckt i och med att vi i Sverige har ett kommunalt planmonopol. Vi har i vårt arbete emellertid analyserat avtal där vi tycker att kommunen har överutnyttjat sin maktposition. Kommunala övertramp får sällan påföljder då exploatörerna vill hålla sig på god fot med kommunen.

Tvister om exploateringsavtalens innehåll går sällan till domstol. Den mycket magra rättspraxisen på området gör att parterna kan ha svårt att hävda sin rätt i en diskussion. Bristen på rättspraxis kan kopplas till det som nämns ovan om det ojämna avtalsförhållandet men också till tids- och kostnadsaspekter då tvister är dyra och riskerar därmed att dra ut på tiden.

Arbetet har visat på att de nya lagreglerna inte har fått särskilt stort genomslag. Ur exploateringsavtalen är det svårt att utläsa skillnader före och efter laginförandet. Även intervjuobjekten menar att deras sätt att arbeta med exploateringsavtal inte förändrats sedan laginförandet.

Vår sammanfattade mening är att exploateringsavtalen har problemområden som kan komma att realiseras i enstaka fall. Det kan tänkas att lagändringen inte ännu fått fullt genomslag i praktiken och att detta är något som sker efter hand som verksamma bekantar sig med lagarna. På detta sätt kan vissa av våra påpekade problemområden försvinna. Vi menar också att andra problemområden kan försvinna med hjälp av relativt små förändringar i tanke- och arbetssätt. Avtalsfriheten är i

Exploatering och hållbara avtal

exploateringsförhållanden väsentlig. Förändringar måste därför göras utan att inskränka denna frihet för att på så sätt få till stånd hållbara avtal.

Förord

Detta examensarbetet motsvarar 30 hp och har genomförts under våren 2017 vid avdelningen för fastighetsvetenskap vid Lunds Tekniska Högskola.

Vi vill tacka de kommuner som försett oss med exploateringsavtal. Vi vill också tacka de exploatörer och kommuner som har blivit intervjuade i vårt examensarbete. Vi tycker det har varit mycket roligt att genomföra dessa intervjuer och vi uppskattar att verksamma tar sin tid att dela med sig av sina tankar och idéer.

Vi vill också tacka våra vänner och klasskamrater för alla de roliga stunder vi haft under dessa fem år av studier tillsammans.

Vi vill även tacka vår handledare Ulf Jensen för synpunkter, genomläsningar och allmänt stöd under arbetets gång. Ett stort tack vill vi också rikta till samtliga lärare vid Lantmäteriprogrammet som gör den här utbildningen så bra.

Lund den 15 maj 2017

Gunnar Dahlström

Erik Lindén

Innehållsförteckning

1 Inledning	17
1.1 Bakgrund	17
1.2 Syfte	18
1.3 Frågeställning	18
1.4 Metod	18
1.4.1 Arbetsprocessen	18
1.4.2 Materialval	19
1.5 Felkällor	20
1.6 Avgränsningar	21
1.7 Disposition	22
1.8 Tidigare Examensarbeten på området	22
2 Avtalsrätt och avtal med kommun som motpart	24
2.1 Avtalslagen	24
2.2 Privaträtten och den offentliga rätten – avtal med kommuner	26
2.2.1 Offentlighetsrättsliga principer	27
2.2.2 Myndighetsutövning	29
2.2.3 Illojal maktanvändning	29
2.3 Exploateringsavtalets rättsliga grund	30
3 Exploateringsavtalen	32
3.1 Exploateringsprocessen/ förfarandet vid exploatering	32
3.2 Exploatörsbestämmelserna i PBL	32
3.2.1 Tidigare exploatörsbestämmelser	32
3.2.2 Syftet med införandet av de nya bestämmelserna	34
3.3 Nuvarande bestämmelser	35
3.3.1 Riktlinjer för exploateringsavtal	35
3.3.2 Åtaganden i exploateringsavtal	37
3.3.3 Åtaganden för att bekosta offentliga byggnader	38
3.3.4 Åtgärder som vidtagits före avtalets ingång	39
3.3.5 Lantmäterimyndighetens roll i exploateringsprocessen	40
4 Analys – en granskning av exploateringsavtalen	41
4.1 Exploateringsavtalen	41
4.2 Det generella exploateringsavtalet	41
4.2.1 Giltighet	41
4.2.2 Omfattning	42
4.2.3 Detaljplan	42
4.2.4 Målsättning, ansvarsförhållanden	42
4.2.5 Marköverlåtelse	43
4.2.6 Inteckningar	43
4.2.7 Markens beskaffenhet	43
4.2.8 Allmänna anläggningar	44
4.2.9 Säkerhet	46
4.2.10 Allmänna vatten- och avloppsanläggningar	47

Exploatering och hållbara avtal

4.2.11 Ledningsomläggning.....	47
4.2.12 Bebyggelse av särskilda boenden	47
4.2.13 Miljö och hållbarhet.....	48
4.2.14 Överlåtelseavtal.....	48
4.2.15 Tillstånd	48
4.3 Kommunala förpliktelser	48
4.3.1 Kommunala anläggningar	49
4.3.2 Uppförandets tidsreglering.....	49
4.3.3 Kostnader för kommunala åtaganden	51
4.4 Rättsosäkra krav.....	52
4.4.1 Förskolor	52
4.4.2 Särskilda boenden	53
4.4.3 Upplåtelseform.....	53
4.4.4 Likabehandling	54
4.4.5 Riktlinjer	55
5 Intervjuer med verksamma på området.....	57
5.1 Antalet exploateringsavtal och beskrivning av intervjuobjekten.....	57
5.2 Åtaganden, vem utför och vad är idealt	58
5.3 Kostnadsuppskattning och fördelning.....	61
5.4 2015 års lagregler.....	62
5.5 Exploateringsavtalets ojämna förhandlingspositioner	63
5.6 Gråzoner och påföljder	64
6 Diskussion och slutsatser.....	67
6.1 Tid	67
6.2 Parternas åtaganden	68
6.3 Det ojämna avtalsförhållandet	70
6.4 Otydliga och oklara avtalsvillkor.....	71
6.5 Rättsosäkra krav.....	72
6.6 Påföljder i exploateringsavtalet.....	74
6.7 Sammanfattande tankar.....	75
Källförteckning	77

Ordlista, förkortningar och definitioner

AvtL	Lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område
KL	Kommunallagen (1991:900)
LOU	Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
Skoll	Skollagen (2010:800)
ÄPBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
LM	Lantmäterimyndigheterna
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
Prop.	Proposition
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SOU	Statens offentliga utredningar

Definitioner

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

Exploateringsavtal: PBL 1:4 ”*exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur.*”

Lex imperfecta: Är en juridisk term för en lagregel, som när den överträds, inte leder till ogiltighet eller sanktion. En lag som inte kan genomdrivas med rättsliga medel. I arbetet används begreppet för att även omfatta avtalsvillkor som inte är lagregler.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Första januari 2015 infördes nya regler om exploateringsavtal i plan- och bygglagen. Exploateringsavtal blev i lagen definierade som avtal om genomförande av detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen. De nya reglerna lades i en avdelning i PBL där exploateringsavtal regleras närmare. Fyra paragrafer återger vad exploateringsavtalen får och inte får reglera. De nya reglerna innebär också att kommuner som avser att ingå exploateringsavtal ska anta särskilda riktlinjer som visar kommunens intentioner med avtalen. Riktlinjer ska finnas i alla kommuner som ska eller kan tänkas ingå exploateringsavtal. Riktlinjerna är inte rättsligen bindande utan endast vägledande och får frångås. Det angivna syftet med dem är skapa transparens och förutsägbarhet mellan parterna vid förhandling.

Exploateringsavtal mellan kommun och exploatör är civilrättsliga avtal. Kommunen är samtidigt den beslutande myndigheten för att anta detaljplaner. Detaljplanens antagande är ofta en förutsättning för avtalets giltighet. Ett problem uppstår därmed i avtalsförhållandet då kommunen har en maktposition gentemot exploatören, vilket inte svarar mot de grunder ett civilrättsligt avtalsförhållande ska bygga på. Kommunens förhandlingsposition gör att byggherrarna i vissa fall accepterar avtalsvillkor och åtaganden som de i ett jämbördigt avtalsförhållande inte accepterat. Byggherrarna väljer att inte ifrågasätta de krav som ställs då de har intresse av fortsatt byggande i kommunen.

Exploateringsavtalets syfte är att reglera de åtaganden och plikter parterna har vid uppförandet av exploateringsområdet. Det kan röra sig om anläggande av vägar, iordningsställande av anläggningar eller VA-system. Sådana åtaganden kan ofta vara en förutsättning för att exploateringen av området ska gå smidigt. Värt att notera är att kommunens åtaganden sällan regleras lika väl som exploatörens åtaganden.

Det finns oklarheter och osäkerheter om huruvida klausulerna i avtalen får någon egentlig rättslig verkan. Tidigare studie¹ har visat att uppföljning från kommunens sida kan vara svårt då inte alla avtal regleras med tidplan eller reglering med hjälp av genomförandetakt inte får göras i detaljplaner. Avtalsbrotten leder sällan till tvist i domstol och det finns därför inga aktuella vägledande rättsfall på området.

I vårt examensarbete analyseras exploateringsavtalens laglighet och problemområden. Arbetets teori inleds med en genomgång av avtalsrätt och de lagar som reglerar kommunens möjlighet att ingå avtal. Även de lagar som hanterar exploateringsavtal presenteras i en egen teoridel. Uppdelningen har gjorts på detta sätt för att exploateringsavtalen i grund är civilrättsliga avtal men även reglerade i PBL. Exploateringsavtal ska därför analyseras med beaktande av båda rättsområdena.

¹ Hornsved, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark (EFP 91)*, s. 22

Analys från 16 kommuner görs och sju intervjuer genomförs med verksamma på området. Examensarbetet ska förhoppningsvis belysa problem och möjligheter till förbättring inom området.

1.2 Syfte

Syftet med examensarbetet är att ta reda på ifall det finns osäkerheter, otydligheter, och risker i exploateringsavtal samt att utreda i vilken mån syftena bakom ändringarna i PBL 6 kap fått genomslag i praktiken. Fokus läggs på hur kommunens åtaganden regleras i avtalen gällande tidskrav och anläggande av infrastruktur.

1.3 Frågeställning

För att uppnå ovannämnda syfte ska följande frågor försöka besvaras:

- Hur hanteras tidskrav i exploateringsavtal? Vad händer då en parts åtaganden inte uppfyller tidskravet?
- Hur bindande är oklara och svepande klausuler i exploateringsavtalen, är det ett problem som kan få konsekvenser?
- Vilka blir de faktiska konsekvenserna när delar i avtalen inte efterföljs?
- Hur ser byggherrarna på problematiken med att kommunen som avtalspart befinner sig i en maktposition?
- Har lagändringarna bidragit till en tydligare förhandling?
- Förekommer rättsosäkra villkor och hur påverkar de avtalet?

1.4 Metod

Vi hade redan från början en relativt klar plan om hur arbetet skulle utföras. Detta kapitel beskriver därför hur vi har arbetat snarare än vårt val av metod. På grund av detta arbetssätt kan vi ha missat aspekter i vår analys som borde tagits upp, vilket diskuteras i avsnitt 1.5.

Vårt arbete har i huvudsak utförts genom en juridisk metod. Teoridelen av arbetet består främst av olika tillämpliga lagregler. Tyvärr finns få rättsfall på området och detta har därför inte kunnat studeras. På grund av detta har arbetet i fråga om lagtillämpning fått en mer rättsociologisk karaktär än rättsdogmatisk. Analysen har främst varit kvalitativ där informationsinsamling från olika typer av källor varit central. Analysen har inte varit av kvantitativ typ då vi ansåg att en kvantitativ studie inte ger någon djupare förståelse för problematiken på området. Exploatering är unika och komplexa vilket gör det svårt att dra några slutsatser genom att göra en kvantitativ analys.

1.4.1 Arbetsprocessen

Studien inleddes genom att förfrågningar till 20 kommuner skickades ut där vi bad om rena exploateringsavtal, utan markköp. Kommunerna valdes relativt slumpartat men lokaliserades till Skåne och Småland och var av varierande storlek. Vi bad även

Exploatering och hållbara avtal

vederbörande kommuner om deras senaste tecknade avtal och, om möjligt, avtal tecknade efter 2015 då de omfattas av den nya lagstiftningen. En del av materialet sällades bort då de var köpeavtal eller markanvisningsavtal. Avtal äldre än 10 år sällades bort då de ansågs inaktuella för studien.

För att kunna göra en bra analys läste vi in oss på lämpliga rättsområden för avtalsrätt, kontraktsrätt och litteratur för exploateringsavtal.

Under sektionens arbetsmarknadsdagar presenterade vi vårt examensarbete för utställande företag som jobbade med exploatering. Utifrån dessa samtal fick vi kontaktuppgifter till verksamma på området. En förfrågan skickades ut och fem exploatörer ställde upp för intervju. Intervjuerna transkriberades löpande och sammanställdes i ett eget kapitel.

Slutligen vägdes analysen av avtalen tillsammans med intervjuer för en avslutande diskussionsdel där våra tankar och funderingar löpande skickades till handledare för synpunkter.

1.4.2 Materialval

Litteratur

För att få insikt i hur exploateringsavtal har tagits fram och utvecklats, studerades litteratur på området som behandlar just exploateringsavtal. Då avtalet är mellan en juridisk person och en myndighet har litteratur för både civilrättsliga och offentlighetsrättsliga överenskommelser studerats med fokus på avtalslagen och kommunallagen.

Genom att studera utredningar, propositioner och lagkommentarer har vi fått en inblick i lagstiftarens mening hur lagarna ska tillämpas. Rättsfall kring kommunala åtaganden i exploateringsavtal både innan och efter laginförandet i PBL finns inte att tillgå. Utöver nämnda källor har vi även använt oss av rapporter från myndigheter, cirkulär från Sveriges Kommuner och Landsting och examensarbeten som tidigare gjorts på området som berör såväl lagstiftningen som avtalsförhållandet mellan kommun och exploatör.

Exploateringsavtal

54 exploateringsavtal ifrån 16 kommuner har granskats. Analysen har varit central i examensarbetet för att ge goda resultat. Förfrågan till ett stort antal kommuner i Sydsverige om exploateringsavtal skickades ut i uppstartsfasen av examensarbetet med förfrågan om att få så nytecknade avtal som möjligt. Vi bad i andra hand om att exploateringsavtalen skulle vara rena avtal, där markutbyten eller köp av mark inte förekom för att tydligare kunna analysera avtalen utifrån gällande lagstiftning. I arbetet har inte avtal från alla tillfrågade kommuner tagits med på grund av att de inte uppfyllde kriterierna vi ställt som krav eller att kommunerna inte svarade på våra förfrågningar. Vi hade vissa problem med att få fram avtal från mindre kommuner då de främst exploaterar egen mark med hjälp av markanvisningar. Avtalen analyserades med fokus på kommunala åtaganden rättsosäkerheter.

Intervjuer

För urvalsprocessen av intervjuobjekt skickades en förfrågan ut till nio byggherrar verksamma i södra Sverige och till tre kommuner. Fem byggherrar och två kommuner valde att medverka. Målet var att intervjua olika typer av exploatörer för att få en mer heltäckande bild av förhandlingsläget. De intervjuade kommer från följande kommuner och bolag.

- Lund Kommun
- Malmö Kommun
- Ikano Bostad
- Midroc
- NCC
- Skanska
- Wästbygg

Bolagen som valts ut arbetar på olika sätt genom att de har olika strategier och är av olika storlek i regionen. Vissa bolag sysslar endast med uppförande medan andra även förvaltar sina projekt. De intervjuade har varit projektledare, bolagsjurister, affärsutvecklare och exploateringsingenjörer.

Inför intervjuerna skickades ett frågeformulär ut för att respektive exploatör skulle ha möjlighet att kunna svara på de frågor vi ställde. Intervjuerna var under utförandet informella för att ge möjlighet att föra resonemang kring tillämpningen av lagarna i praktiken. Alla intervjuer har skett hos respektive företag eller kommuns kontor.

1.5 Felkällor

Teori

När litteraturstudier genomförs kan de som läser uppfatta litteraturen olika och utifrån inläsningen göra olika uttolkningar och således dra olika slutsatser. Det bör även tilläggas att inom området finns en brist på antalet författare inom området och således snedvrids det tryckta materialet, åt ett fåtal personers åsikter. Utöver det finns inga aktuella rättsfall som behandlar den nya lagstiftningen. Endast ett litet antal rättsfall innan lagen trädde ikraft berör exploateringsavtal. Det ger upphov till ytterligare tolkningssvårigheter och analogier får hänvisas till de doktriner som finns på området.

Exploateringsavtalen

Avtalen har inhämtats från 16 olika kommuner och är i stor utsträckning koncentrerade till sydvästra Skåne. Vi har strävat efter att få kommuner av olika storlek för att kunna analysera skillnaden i avtalen utifrån den faktorn. Dock har många av de mindre kommuner vi varit i kontakt tecknat få exploateringsavtal. Mindre kommuner har ett utbrett markinnehav, vilket har gjort att vi fått nöja oss med äldre avtal före lagens ikraftträdande. Utöver det förekommer avtal där tolkningssvårigheter föreligger, där andra avtal som inte finns med som bilagor kan

påverka förhållandena. Vi har i vårt val av kommuner varit geografiskt selektiva vilket kan ha påverkat resultatet. Fler avtal med större exploateringar hade gett bättre underlag till analysen.

Intervjuer

Av nio tillfrågade byggherrar valde endast fem att ställa upp på en intervju vilket gjorde att vi fick ett mindre omfattande underlag än vi räknat med. Generellt sett var de flesta av intervjuobjekten förberedda på våra frågor inför intervjuerna och kunde komma med tankar. Men då de personer vi intervjuat inte endast arbetar med exploateringar kan de ha haft svårare att svara på vissa av våra frågor. Nästan alla intervjuer vi genomförde gjordes av oss båda vilket upplevdes som att vi kunde komplettera varandra och få mer ut av intervjun. En av våra intervjuer spelades inte in vilket gjorde det svårare för oss att i efterhand analysera de åsikter som framfördes under intervjun då inga direkt citat nedtecknades utan endast andemeningar och stödord. Här finns då större utrymme för att tolkningsfel och syftningsfel uppstår.

Då vi inte fick någon mindre kommun att ställa upp för intervju gick vi miste om deras åsikter kring hållbarheten för exploateringsavtalen och fick heller inte möjlighet att bekräfta de åsikter byggherrar hade om mindre kommuners samarbetsvilja.

1.6 Avgränsningar

Vi har i studien begränsat vår undersökning kring rättsosäkerheterna till exploateringsavtal. Åtaganden vid markanvisningsavtal och vid köpeavtal med kommuner ska därför inte ingå i den här studien.

1.7 Disposition

Kapitel 1 – Inledning

Arbetets inledning där vi kortfattat presenterar tanken bakom arbetet, arbetssätt, påverkande faktorer och vilka avgränsningar vi gjort. Vi ger även några korta sammanfattningar på liknande examensarbeten inom samma område och förslag på framtida studier.

Kapitel 2 – Kontraktsrätt och om att ingå avtal

Inledande teoridel. I kapitlet beskrivs avtalslagens uppbyggnad, de offentlighetsrättsliga principerna och exploateringsavtalens tillämpning på de båda.

Kapitel 3 – Exploateringsavtalen

Här beskrivs processen för hur ett exploateringsavtal ingås och syftet bakom nuvarande lagstiftning i PBL.

Kapitel 4 – Analys – en granskning av exploateringsavtalen

En genomgång av ett representativt exploateringsavtal följd av en analys av problematiska och rättsosäkra avtalsvillkor

Kapitel 5 – Intervjuer med verksamma på området

Resultat från de intervjuer som gjorts med kommuner och byggherrar presenteras här.

Kapitel 6 – Diskussion och slutsatser

En diskussion och analys utifrån resultatet i kapitel 4 och intervjuerna i kapitel 5.

1.8 Tidigare examensarbeten på området

På området kring exploateringsavtal har en rad examensarbeten skrivits. I examensarbetet skrivet av *Hanna Rickdorff och Erika Svensson* vid LTH – *Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap*, från 2016 görs en kartläggning av exploateringsavtal med enskilt huvudmannaskap. Ett femtiotal avtal analyseras och verksamma på den kommunala sidan intervjuas för att ge djupare förståelse hur tillämpningen av de nya lagreglerna påverkat kommunen. I arbetet görs även uppföljning av åtaganden vid utförandet av just anläggningar med enskilt huvudmannaskap.

Det rättsliga läget för PBL 6:40 gör *Joakim Sköldén* vid LTH en djupdykning i, med sitt examensarbete *Ett enklare exploateringsavtal – En studie av PBL 6:40*. Där är främst intervjuerna med verksamma på området om tillämpningen av 6:40 intressant. Författaren gör en rättsdogmatisk analys av exploateringsavtalen samt intervjuar verksamma på området. I intervjuerna framkommer det att endast de lagbestämmelserna som förändrat rättsläget är de med tydliga definitioner, såsom PBL 6:41. För de stora bolagen har inte arbetssättet ändrats nämnvärt efter laginförandet då man praktiserat arbetssättet en längre tid. Medan lagreglerna kan ge mindre aktörer bättre underlag vid ingående av avtal med kommunen.

I ett kandidatarbete skrivet av *Sophie Svensson* vid Lunds Universitet – *Reglering av avtalsrelationen mellan kommunen och enskilda aktörer* från 2016 granskar författaren de nya lagarna i PBL för att se om de återspeglar intentionerna för införandet av lagarna. Författaren gör endast en rättsdogmatisk analys vilket inte speglar den faktiska tillämpningen. I sin uppsats konstaterar författaren att behovet av lagreglering fanns men att lagarna inte är tillräckligt definierade för att göra skillnad. Joakim och Sophie kommer till liknande slutsatser om lagstiftningens begränsade möjlighet till att påverka avtalsförhållandet.

För att titta på effekten som införandet av riktlinjer för exploateringsavtal gav, skrev 2016 *Martin Örbloom och Niklas Siljebrand* vid KTH – *Riktlinjer för exploateringsavtal*, där granskningen sker på Stockholms läns kommuner och effekten av riktlinjerna i den regionen. Likväl där konstateras det att en viss ökad transparens och tydlighet tillkommit men då få kommuner väljer att precisera sitt innehåll i riktlinjerna förfaller syftet med införandet av lagen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de fyra examensarbetena kommit till en gemensam slutsats, nämligen att införandet av lagarna har fått liten eller ingen tyngd vid avtalstecknandet, dels för att kommunerna dröjer med att anta riktlinjer eller endast antar opreciserade villkor för att undvika att binda sig till ogynnsamma förhållanden i framtiden, och dels för att lagarna innehåller för stort tolkningsutrymme och därmed lätt kringgås.

2 Avtalsrätt och avtal med kommun som motpart

Exploateringsavtal är civilrättsliga avtal, men av problematisk karaktär. Exploateringsavtalen skulle kunna vara rent civilrättsliga men på grund av parternas ojämna förhandlingspositioner skapas ett problematiskt avtalsförhållande. Kommunen är beslutande myndighet enligt plan- och bygglagen och bestämmer därmed när detaljplan ska upprättas och antas.² Detaljplanens antagande är ofta en förutsättning för att avtalet ska bli giltigt och ett ingånget exploateringsavtal är en förutsättning för att kommunen ska anta detaljplanen. Detaljplanen och exploateringsavtalet beror därmed på varandra. Exploatören blir en beroende part i avtalsförhållandet vilket leder till det ojämna avtalsförhållandet.

Regleringen av exploateringsavtalen går ut över rent civilrättsliga överenskommelser. Detta på grund av att kommunen är beslutande myndighet i planärenden. Kommunens befogenheter ska bygga på en rättslig reglering. Kraven på prestationer från byggherrar får därmed inte gå längre än vad lagstiftningen medger.³

Relevant lagstiftning gällande exploateringsavtal är PBL:s bestämmelser om exploateringsavtal, den offentligrättsliga lagstiftningens huvudprinciper och även delar av avtalslagen.⁴ Avtalslagens regler är i grund tillämpliga på exploateringsavtal men en sådan tolkning har endast gjorts i sällsynta fall. Tvister mellan parter i ett exploateringsavtal går sällan upp i domstol då parterna löser tvisten internt. Därför finns det litet rättspraxis i frågan. Endast analogt kan då slutsatser dras om hur lagen ska tillämpas gällande ett exploateringsavtal.

Följande avsnitt ger en överblick av relevanta delar av avtalslagen och den offentligrättsliga lagstiftningen som fungerar som en spelplan för parterna vid tecknande av exploateringsavtal för att få ett relevant angreppsätt vid tolkningen av avtalen.

2.1 Avtalslagen

Avtalsrätten kan delas upp i allmän och speciell avtalsrätt. Den speciella avtalsrätten avser regler som är särpräglade för en viss avtalstyp.⁵ De regler som finns i PBL gällande exploateringsavtal (PBL 6:39–42) skulle kunna ses som speciell avtalsrätt då de i viss mån reglerar vad avtalen får eller inte får innehålla. Ovan nämnda paragrafer är emellertid inte uttömmande gällande avtalens innehåll och kan tolkas på olika sätt. Av förarbetena framgår också att tvister som uppkommer gällande exploateringsavtals innehåll, tolkning eller giltighet inte är frågor som bör prövas

² Kalbro & Mattson, *Exploateringsavtal mellan kommun och byggherre. Oklart lagstöd och problematisk tillämpning*, s. 276

³ Kalbro & Lindgren, *Markexploatering* s. 135

⁴ *Ibid*, s. 135

⁵ Ramberg & Ramberg, *Allmän avtalsrätt*, s. 21

enligt PBL utan får prövas av allmän domstol i enlighet med principer och regler inom avtalsrätten.⁶

Begreppet allmän avtalsrätt avser regler som är gemensamma för alla avtalstyper. Allmän avtalsrätt har särskilt stor betydelse inom områden där verksamma parter utvecklar egen praxis och skräddarsyr avtal för speciella behov. Man kan också se allmän avtalsrätt som en balansgång mellan att vara tillräckligt generell för att bli heltäckande samtidigt som den inte får förlora sin funktion.⁷ En heltäckande reglering av svensk avtalsrätt finns inte och man får istället tillämpa olika lagar.⁸

36 § Avtalsvillkor får jämkas eller lämnas utan avseende, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Har villkoret sådan betydelse för avtalet att det icke skäligen kan krävas att detta i övrigt skall gälla med oförändrat innehåll, får avtalet jämkas även i annat hänseende eller i sin helhet lämnas utan avseende.

Vid prövning enligt första stycket skall särskild hänsyn tagas till behovet av skydd för den som i egenskap av konsument eller eljest intager en underlägsen ställning i avtalsförhållandet.

Första och andra styckena äga motsvarande tillämpning i fråga om villkor vid annan rättshandling än avtal.

I fråga om jämkning av vissa avtalsvillkor i konsumentförhållanden gäller dessutom 11 § lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden

AvtL 36 § anses av många vara avtalslagens mest betydelsefulla bestämmelse. I avtalslagen ställs ekvivalens och rättvisa mot varandra. Denna tanke har sitt ursprung i att ett avtal bygger på två utgångspunkter. Uttrycken "god man reder sig själv" och "avtal ska hållas" återger att parter i ett avtal vet bäst själv vilka avtal de önskar ingå. Samtidigt finns också tanken att alla avtal ska grundas i att ett utbyte sker mellan parterna. Avtalstecknande sker i syfte att få jämförbara prestationer av varandra. Rättssystemet ska bidra genom att finna en balans mellan ekvivalens och rättvisa. AvtL 36 § bidrar till balansen genom påpekandet att åtaganden kan vara oskäligen trots att parterna frivilligt slutit avtalet.⁹ Regeringsrätten konstaterar också i RÅ 1978 2:36, att ett beslut om godkännande av villkor i avtal vunnit laga kraft inte kan göra avtalspart mera bunden än vad denne kan bli enligt allmänna avtalsrättsliga regler.

⁶ Prop. 2013/14:126, s. 164

⁷ Ramberg & Ramberg, *Allmän avtalsrätt*, s. 22

⁸ *Ibid* s. 23

⁹ *Ibid* s. 175

Enligt författarna bakom boken "Allmän avtalsrätt" är AvtL 36 § uppbyggd på följande sätt:

- Prövningen avser ett eller flera avtalsvillkor.
- Avtalsvillkoret skall vara oskäligt
- Oskäligheten kan bero på
 - (a) själva avtalsinnehållet,
 - (b) omständigheterna vid avtalets tillkomst,
 - (c) senare inträffade förhållanden, eller
 - (d) omständigheterna i övrigt.
- Om ett avtalsvillkor åsidosätts består normalt avtalet i övrigt
- Avtalsvillkoret behöver inte åsidosättas utan kan jämkas så att det blir skäligt.
- Åsidosättandet eller jämkningen av ett avtalsvillkor kan medföra att avtalet i övrigt förändras eller blir ogiltigt ("jämkas" eller "lämnas utan avseende").
- Hänsyn tas till parternas styrkeförhållanden.¹⁰

Avtalslagen skiljer sig i många avseenden från hur andra rättsordningar valt att kodifiera regler om avtal. För att uttala sig om påföljder får man analogt tolka andra lagar och den praxis som har uppkommit på området. Påföljder som huvudsakligen kan aktualiseras är innehållande av prestation, krav på fullgörelse, prisavdrag, hävning och skadestånd.¹¹ Uppräknade påföljder lämpar sig inte för alla avtal, eller alla typer av avtalsbrott.

Att ett avtal skulle hävas eller att skadestånd skulle utgå i en tvist gällande exploateringsavtal kännas föga troligt. Exploatören har ett stort intresse av att exploateringen genomförs. I och med detta kan exploatören acceptera att förplikta sig i större utsträckning än vad som egentligen är möjligt enligt gällande lagstiftning. Det är därför också föga troligt att exploatören skulle komma att väcka talan med anledning av ett oskäligt avtalsvillkor. Detta kan riskera att exploateringen inte genomförs.¹²

2.2 Privaträtten och den offentliga rätten – avtal med kommuner

Den offentliga rätten och privaträtten har länge delats in i två separata rättsområden. I takt med att det statliga systemet för byggande på senare år allt mer avreglerats har avtal mellan kommun och enskilda blivit väsentligt vanligare. Lagstiftningen har inte alltid förnyats i takt med avregleringen och det råder en osäkerhet om vilka rättsområden som ska tillämpas när enskilda aktörer åtar sig offentlighetsrättsliga uppgifter och när det allmänna ingår avtal med byggherrar. Det kan idag te sig omöjligt att dra en exakt gräns för när offentlig respektive privat rätt ska tillämpas.¹³

¹⁰ Ramberg & Ramberg, *Allmän avtalsrätt*, s. 177

¹¹ *Ibid* s. 220

¹² Madell, *Det allmänna som avtalspart: särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*, s. 467

¹³ *Ibid* s. 19

Generellt sätt tillämpas offentlig rätt och privaträtt olika och prövas under allmän domstol respektive förvaltningsdomstol. Då exploateringsavtal omfattar båda ordningarna kan det bli svårt att veta hur respektive rätt ska tillämpas vid avtalsingåendet. I takt med avregleringen på byggmarknaden förlorar den tidigare gällande uppdelningen av rättsordningarna sin roll eftersom avtalsrätt och offentlig rätt i allt större grad vävts samman. Istället får man förlita sig på de principer som gäller för både avtalsrätt och offentlig rätt. Vid en rättslig prövning blir det centrala vilken domstol som prövar fallet. En allmän domstol troligtvis har lättare än en förvaltningsrättslig domstol att göra en analys av det rådande blandförhållandet mellan privaträtt och offentlig rätt och därmed ta beslut grundade utifrån båda regelverken.¹⁴

2.2.1 Offentlighetsrättsliga principer

Principerna grundar sig i att reglera myndighetens roll gentemot folket. Där ett antal principiella hörnstenar ligger till grund för allmänhetens rätt att utöva makt gentemot enskild.

Legalitetsprincipen

Den enskilde är skyddad mot beslut som riktar sig mot den, om beslutet saknar lagstöd. Principen bygger på RF 1:1 3 st; "Den offentliga makten utövas under lagarna". Det betyder att kommunens beslut ska grunda sig på gällande lagar, förordningar och rättsliga principer. Kraven måste alltså inte ha stöd av gällande lagar utan kan vila på praxis eller förhållningsregler.¹⁵

Legalitetsprincipens syfte är att sätta en gräns för vad en myndighet eller en kommun får göra. Om kommunen ställer krav på en byggherre som går utanför lagarna och byggherren samtycker betyder inte det att principen är uppfylld då den enskilde parten kan befinna sig i en beroendeställning gentemot kommunen och därför känna sig tvingad att acceptera villkor som är ogynnsamma för att uppnå nytta. Så fort kommunen sluter avtal med enskild anses kommunen inta en rättslig eller faktiskt monopolställning. Viktigt är då att kommunen förhåller sig till lagen och inte avtalar mot tvingande lagstiftning.¹⁶ Rättspraxis inom det här området är begränsad då parterna av olika anledningar sällan prövar frågorna rättsligt.¹⁷

Objektivitets- och likhetsprinciperna

Enligt svensk lagstiftning ska domstolar och myndigheter vara sakliga och opartiska vid tillämpningen av lagen och inte vägledas av andras intressen än statens. Principerna är gällande för alla offentliga organ och definieras i RF 1:9. Objektivitets- och likhetsprinciperna är två överlappande principer som båda behandlar opartiskhet

¹⁴ Madell, *Avtal mellan kommuner och enskild*, s. 58

¹⁵ *Ibid* s. 39

¹⁶ *Ibid* s. 40

¹⁷ Madell, *Det allmänna som avtalspart: särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverknningar*, s. 142

Exploatering och hållbara avtal

och likabehandling. Bedömningen görs utifrån grundförutsättningen att ingen ska missgynnas av att allmänheten tar ett beslut för ett enskilt intresse.¹⁸ Det kan till exempel gälla prövning då kommun väljer att inte ingå avtal av en irrelevant anledning. Likhetsprincipen sträcker sig något längre än objektivitetsprincipen då den även ställer krav om konsekvens i beslutsfattandet.¹⁹

Madell menar att man måste göra en extensiv tolkning av principerna och anser att en ordagrann tolkning av lagen är orealistisk. För att upprätthålla en konsekvent lagstiftning bör man istället sträva efter att det ska finnas en förutsägbarhet vid avtalsingåendet. Principerna kan omöjligt följas slaviskt utan måste ges möjlighet att göra avsteg ifrån, för att uppfylla samhällsnytta.²⁰

Likställighetsprincipen

Kommuner och landsting ska behandla alla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat. KL 2:2 bygger på objektivitets- och likhetsprincipen. Särbehandling sker endast på saklig grund och det syftar till att det krävs en verklighetsförankrad grund för att en kommunmedlem ska behandlas olika än en annan. Vid myndighetsutövning ska dock alla kommunens medlemmar behandlas likvärdigt och beredas samma nytthet.²¹ Det inkluderar även juridiska och fysiska personer, som äger mark i kommunen men inte är folkbokförda på orten.²²

I ett rättsfall RÅ 1997 ref. 66 tog en kommun ut planavgift med stöd av plan- och bygglagstiftningen. Den sökande hade även haft kostnader vid framtagandet av detaljplanen och bestred därför planavgiften på grund av att den stred mot likställighetsprincipen i kommunallagen. Sökanden fick rätt och kommunen fick ta tillbaka sin planavgift. Rättsfallet visar att de kommunalrättsliga principerna och myndighetsutövning även går att tillämpa på speciallagstiftning såsom PBL.²³

¹⁸ Madell, *Avtal mellan kommuner och enskild*, s. 42 f.

¹⁹ Madell, *Det allmänna som avtalspart: särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*, s. 144

²⁰ Madell, *Avtal mellan kommun och enskild*, s. 43

²¹ Prop. 1990/91:117, s. 150 f.

²² Hornsved, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark(EFP 91)*, s. 15

²³ Lindquist & Losman, *Kommunallagen: en handbok med lagtext och kommentarer, kommentaren till Kommunallagen 2 kap 2§*

2.2.2 Myndighetsutövning

Med myndighetsutövning menas ett beslut som kommun tar ensidigt mot enskild med bindande verkan. Beslutet måste vila på rättsliga grunder och används som ett maktutövande gentemot medborgarna. Det finns sex kännetecken när beslut kan betraktas som myndighetsutövning:

- Ensidigt avgörande för allmännas företrädare
- Rättsverkningar i kraft av offentlighetsrättsliga regler
- Bestämda rättsverkningar, kräver ej bindande beslut
- Uttryck för det allmännas maktbefogenheter gentemot enskild
- Åtgärden ska ha en monopolställning och inte kunna tas av enskild.
- Enskild tar en beroendeställning i förhållande till de allmänna.²⁴

Alla sex punkter vilar på kännetecken för beslutsfattande och får ses som ett led i offentlig förvaltning baserat på de offentlighetsrättsliga principerna. De ger inte kommunen rätt att utnyttja sin maktposition för att främja egna ekonomiska intressen genom att ägna sig åt illojal maktanvändning.²⁵

2.2.3 Illojal maktanvändning

Begreppet återkommer i bland annat fransk, tysk och norsk rätt och grundar sig på när kommuner eller myndigheter använt sitt beslutsfattande på ett felaktigt sätt. Tydligast visar det sig när en kommun gynnat eller missgynnat en avtalspart på grund av något subjektivt skäl som inte kan härledas till avtalet som sådant. Ett rent avsteg från kommunallagens krav på likställighet. Illojal maktanvändning anses vara ett myndighetsmissbruk då man använder sin maktposition till att främja eller missgynna ett privatekonomiskt intresse.²⁶

²⁴ Madell, *Det allmänna som avtalspart: Särskilt avseende kommunernas kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkan*, s. 125 ff.

²⁵ Madell, *Avtal mellan kommun och enskild*, s. 120

²⁶ Madell, *Det allmänna som avtalspart: Särskilt avseende kommunernas kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkan*, s. 147 f.

2.3 Exploateringsavtalets rättsliga grund

Även om exploateringsavtalen är civilrättsliga överenskommelser vilar de på ytterligare en rättslig bas då kommunen är en avtalspart som tidigare konstaterats. Utgångspunkten för avtalet är att det ska vila på en rättslig reglering och därmed även slutas i linje med den offentlighetsrättsliga lagstiftningen som presenterades i avsnitt 2.2. Kommunen får alltså inte missbruka den maktställning som planmonopolet ger, det vill säga framtvunga prestationer längre än vad lagstiftningen medger.²⁷ Ett exempel på detta finns i RÅ 1968 ref.8.²⁸

”I ett exploateringsavtal för fritidsbebyggelse krävde kommunen att byggherren skulle bidra med 400 kr per tomt till anläggningar för fritidsändamål som skulle vara öppna för allmänheten. Regeringsrätten fann att det inte fanns något lagstöd för ett sådant avgiftsuttag.”

Å andra sidan kan inte kommunen ge ”ovidkommande hänsyn” till den enskilde dvs. gynna en exploatör i för stor utsträckning. Ett rättsfall som exemplifierar detta är RÅ 1980 Ab. 425²⁹:

”I ett fall hade kommunen och byggherren ingått en principöverenskommelse, som ansågs innebära att kommunen tagit ställning till hur en kommande detaljplan skulle utformas. Därigenom hade kommunen överskridit sin befogenhet som planmyndighet.”

Kommunen fungerar både som beslutande myndighet och som avtalspart med den enskilde. Det ger kommunen möjlighet att kräva att exploatörer går med på avtalsvillkor som skulle kunna anses som oskäligen på grund av att exploatören vill bygga.³⁰ Numera finns lagstöd och viss vägledning för vilka avgifter kommunen får ålägga byggherren, i och med PBL 6:40–41 och är beskrivet i avsnitt 3.3.

Kommunens målsättning är att säkerhetsställa att vid antagande av detaljplanen åstadkomma en ändamålsenlig markanvändning i enlighet med PBL:s två första kapitel. Byggherrens målsättning kan vara av blandad karaktär beroende på om byggherren efter uppförandet av byggnaderna förvaltar eller endast säljer vidare. Genomförandet ämnar ändå att förvalta investerade pengar och skapa värden. Avtalet bygger på avtalslagens principer om fria överenskommelser, regeringsformens rättsprinciper och även för kommunens del de offentlighetsrättsliga principerna.

²⁷ Kalbro & Lindgren, *Markexploatering*, s.136

²⁸ *Ibid*, s. 143

²⁹ Kalbro & Smith, *Exploateringsavtal – Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*, s. 9

³⁰ Kalbro & Mattson, *Exploateringsavtal mellan kommun och byggherre. Oklart lagstöd och problematisk tillämpning*, s. 275

Exploatering och hållbara avtal

Utöver det tillkommer viss lagstiftning om ansvar och finansiering för VA och lagar för markåtkomst och ersättning.³¹

Avtalen behandlar vanligtvis vem som ska vara huvudman för allmänna platser och anläggningar. Huvudregeln är att kommunen ska vara huvudman men har rätt att avsäga sig ansvaret om särskilda skäl föreligger. Bestämmelsen gör det möjligt för kommunen att avsäga sig ansvaret där tidigare byggnadsplan rådde och har varit vanligt i områden för fritidsbebyggelse.³² För att inte bära alla kostnader för allmänna platser vid en exploatering har kommunen också möjlighet att lägga över kostnaderna för uppförande- eller förbättringsåtgärder inom området på fastighetsägaren.³³ För en konkret genomgång av vad ett typiskt exploateringsavtal innehåller se avsnitt 4.2.

Tanken är att avtalet inom ramarna för uppräknade förutsättningar ska fungera utifrån att det är en fri överenskommelse mellan två parter med lika fördelning utifrån nyttan av avtalet, som ett privaträttsligt avtal, närmare beskrivet i avsnitt 2.1. På grund av kommunens maktställning gentemot byggherren har exploateringsavtal prövats rättsligt i liten utsträckning och var gränsen går för ett oskäligt villkor är inte fastställt. Men så länge villkoren inte framstår som oskäligen kan det inte ses som förbjudet för kommunen att ställa krav om att villkoret ställs.

Ett rättsfall som blivit prejudicerande för avtal mellan kommun och enskilda är NJA 1980 s. 1. I rättsfallet görs en oskälighetsbedömning av avtalet när kommunen hade tilltvingat sig en avtalsförmån för att bevilja bygglov för motparten. HD ansåg att detta utgjorde rättsstridigt tvång där avtalsvillkoret blev verkningslöst. Rättsfallet visar även på att allmän domstol kan beakta det offentlighetsrättsliga regelverket för att göra sin egen bedömning av situationen.³⁴

Införandet av de nya reglerna i PBL har till syfte att i större grad förtydliga och klargöra gränsen för vad som är att anses som ett skäligt eller oskäligt avtalsvillkor. Till viss del har de större aktörerna sedan tidigare redan tillgodogjorts sig den kunskapen som lagreglerna bidrar med då de under lång tid slutit avtal med kommuner. Störst nytta av lagreglerna ges således de mindre aktörerna som får tydligare vägledning till vad exploateringsavtalens innehåll antas få.³⁵

³¹ Ibid, s. 277

³² PBL 4:7

³³ PBL 6:24

³⁴ Madell, *Det allmänna som avtalspart: Särskilt avseende kommunernas kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkan*, s. 276

³⁵ Sköldén, *Ett enklare exploateringsavtal – En studie av PBL 6:40*, s. 34

3 Exploateringsavtalen

3.1 Exploateringsprocessen

Begreppet exploateringsavtal finns sedan 2015 definierat i PBL 1:4. Från 1 april 2017 definierades även begreppet medfinansieringsersättning i PBL 1:4. Detta begrepp beskrivs närmare i avsnitt 3.2.3. Avtalet tecknas vanligtvis strax före planantagandet men förhandlingarna påbörjas ofta i samband med framtagandet av detaljplanen. Avtalets innehåll varierar beroende på vilken typ av exploatering som utförs. Eftersom många exploateringar har unika förutsättningar är det svårt att helt standardisera ett avtal men nästan alla avtal innehåller villkor om att avtalet blir giltigt endast under förutsättning av att planen vinner laga kraft.

Exploateringsavtal har använts under lång tid men har blivit vanligare när behovet av att exploatera på icke kommunalägd mark utan expropriation blivit större. Samtidigt har behovet av att förtäta våra städer blivit allt viktigare när fler vill bo i städerna. Avtalet har till syfte att reglera parternas åtaganden och de kostnader respektive part ska ta vid exploateringen. Exempel på vilka villkor avtalen tar upp beskrivs närmare i avsnitt 4.1.³⁶

3.2 Exploatörsbestämmelserna i PBL

Tidigare byggde exploateringsavtalet endast på de civilrättsliga delarna som preciserats i avsnitt 2.1. Avtalet var inte specifikt definierat i lagtext och namnet användes ibland felaktigt på markanvisningsavtal eller köpeavtal med tillägg. Exploateringsavtalets syfte var att finnas till som ett effektivt styrmedel för kommunen för att sätta upp gränserna och ramarna för exploateringen.

De nya bestämmelserna gjorde att tillämpningen av exploateringsavtal blev definierat tillsammans med ett antal nya bestämmelser som reglerar användandet kring den nya genomförandelagstiftningen och presenteras närmare i avsnitt 3.3.

3.2.1 Tidigare exploatörsbestämmelser

Bestämmelser om förhållanden mellan exploatör och kommun har funnits sedan byggnadslagen (1947:385) infördes och 113 § löd då:

"Lägges byggnadsplan över område i en ägares hand, må länsstyrelsen vid planens fastställande förordna, att ägaren skall, ändå att 112 § ej är tillämplig, utan ersättning upplåta obebyggd mark, som för områdets ändamålsenliga användning erfordras till väg eller annan allmän plats, i den mån det med hänsyn till den nytta ägaren kan förväntas få av planens genomförande och övriga omständigheter prövas skäligt. "

³⁶ Kalbro & Lindgren, *Markexploatering*, s.134 ff.

Vid införandet av 1987 års plan-och bygglag (1987:10), ÄPBL, tillkom möjligheten för kommunen att, i enlighet med lagen (1987:11) om exploateringssamverkan besluta om samverkan mellan byggherre och kommun. Beslutet gav kommunen rätt att reglera kostnader och ansvarsrelaterade frågor. Bestämmelserna har anor från stadsplanelagen från 1931.³⁷

Tidigare kunde Länsstyrelsen fatta beslut, efter ansökan från kommunen, om ett exploatörsförordnande i enlighet med då gällande lagstiftning, där fastighetsägare tvingades avstå mark utlagd som allmän platsmark utan ersättning och kunde även ålägga fastighetsägaren att bekosta erforderliga anläggningar.³⁸ Bestämmelsen krävde att åtgärden skulle vara skäligen i förhållande till den nytta som upplåtelsen gav upphov till. Kravet innebar bland annat att fastighetens värde fick en icke obetydlig ökning.³⁹ Lantmäteriet konstaterar också i sin rapport "Beslut enligt 6 kap. 5 § PBL (2011:1)" att förordnandet utgjort ett hinder för ändringen av gamla detaljplaner.⁴⁰

Lagen om exploateringssamverkan hade till syfte att låta enskilda markägare gå samman för att bygga nytt eller bygga om. På så sätt kunde man få en ökning av marknadsvärdet på den detaljplanelagda marken och på ett rättvist sätt fördela vinsten. Tanken var att kommunen tog initiativ till exploateringssamverkan i samband med detaljplaneläggande eller genomförande av områdesbestämmelser.⁴¹ Lagen kom endast att användas ett fåtal gånger, då kommunen allt som oftast tecknade avtal med fastighetsägaren hur genomförandet i detaljplanen skulle tillämpas istället.⁴² Lagen upphävdes 2012 då den ansågs rättsligt kontraproduktiv.⁴³

Bestämmelserna för exploateringssamverkan reglerade inte avtalsförhållandet mellan kommun och exploatör. I förarbetena till ÄPBL, föreslogs att man inte skulle reglera exploateringsavtal i lag då avtalen var av så skiftande karaktär och att ytterligare lagstiftning inte skulle utgöra något övrigt skydd utöver det avtalslagen redan gav.⁴⁴ Före 90-talets fastighetskris var kommun och stat till stor del initiativtagare för nybyggnationen och framtagandet av detaljplaner i Sverige.⁴⁵ På 90-talet då bostadsfinansieringssystemet fasades ut, försvann begränsningarna för markprisernas utveckling.⁴⁶ Samtidigt som kommunernas ekonomi försämrades växte behovet av att kunna lägga över allt fler åtaganden på exploatören, för att minska kostnaderna.⁴⁷

³⁷ SOU 2012:91, s. 158

³⁸ Byggnadslagen 70-73 §§, ÄPBL 6:19-23 §§ och 25§

³⁹ Prop 2013/14:126, s. 166

⁴⁰ Ibid s. 167

⁴¹ Lantmäteriet, *Lantmäterimyndighetens roll i Planeringsprocessen – Handbok 5 kap. 15 och 22 a §§ PBL*, s. 19

⁴² SOU 2012:91, s. 155

⁴³ Civilutskottets Betänkande, 2011/12:CU22, s. 1

⁴⁴ Prop. 1985/86:1 s. 228

⁴⁵ Kalbro & Smith, *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*, s. 3

⁴⁶ SOU 2012:91, s. 255

⁴⁷ Ibid s. 197

3.2.2 Syftet med införandet av de nya bestämmelserna.

I och med att förutsättningarna för bostadsbyggande kom att ändras ökade behovet av att lagligen reglera exploateringsavtalen. 2008 utfördes en analys vid KTH av ett 100-tal exploateringsavtal. Det visade sig att hälften av de analyserade avtalen innehöll avtalsvillkor som saknade lagstöd utifrån de bestämmelser som tidigare fanns. Avtalsvillkor som i sin tur kunde orsaka ekonomiska konsekvenser för både exploatörer och kommuner.⁴⁸ I propositionen, en enklare planprocess, från 2013 betonades framförallt tre syften med att förenkla exploateringsförfarandet:

*Att åtgärda den särställda maktposition kommunerna har gentemot byggherren. Målet är att avtalen i större grad ska bygga på de offentlighetsrättsliga principer och regleras i enlighet med gällande lagstiftning. En likvärdig balans mellan kommun och byggherre skapar en konsekvent avtalsprocess. Där både yrkesverksamma och allmänheten får större möjlighet till förståelse för processen.*⁴⁹

*Ett tydliggjort processförfarande som effektiviserar planprocessen och kan korta de förhandlingar kommunen har med byggherrar. Ökad tydlighet torde också leda till att färre överklaganden görs, som ett led i effektiviseringen. Man betonar även vikten av att mindre aktörer ska vara mer benägna att ingå avtal med kommun när förfarandet har en mer standardiserad karaktär.*⁵⁰

*Att göra allmänheten mer delaktig i planprocessen och på ett tydligt sätt förklara tillvägagångssättet samt förklara de konsekvenser genomförandet har. Det gör att fler förstår vilka som är sakägare och berörda fastighetsägare i respektive mål. Riktlinjerna ska vara ett sätt för allmänheten att förstå vilka långsiktiga mål kommunen har när de avser att exploatera.*⁵¹

⁴⁸ Kalbro & Smith, *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*, s.47

⁴⁹ Lantmäteriet, *Lantmäterimyndighetens roll i Planeringsprocessen – Handbok 5 kap. 15 och 22 a §§ PBL*, s. 19

⁵⁰ SOU 2012:91 s. 190

⁵¹ Lantmäteriet, *Lantmäterimyndighetens roll i Planeringsprocessen – Handbok 5 kap. 15 och 22 a §§ PBL*, s. 19

3.3 Nuvarande bestämmelser

Definitionen för vad ett exploateringsavtal är i lagens mening återfinns i PBL 1:4:

"Exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur"

Definitionen av exploateringsavtal infördes samtidigt som införandet av 6:39–42. För avtal om genomförande av detaljplanen syftas de regleringar som återkommer i 40 §. Det kan handla om anläggandet av vägar, fördelning av kostnader och andra åtgärder som krävs för att detaljplanen ska kunna genomföras. För de fall där Trafikverket eller stat är part, blir exploateringsavtal inte aktuellt och vederbörande lagrum behöver inte användas.⁵²

Den första april 2017 infördes också begreppet medfinansieringsersättning i PBL 1:4. Medfinansieringsersättning definieras i lagtext enligt följande:

"Medfinansieringsersättning: ersättning som en byggherre eller en fastighetsägare i samband med genomförande av en detaljplan åtar sig att betala för en del av en kommuns kostnad för bidrag till byggande av en viss väg eller järnväg som staten eller ett landsting ansvarar för"

Vad som avses med byggande av väg och järnväg framgår av väglagen (1971:948) respektive lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Medfinansieringsersättning får dock även tillägget att det kan avse bidrag för vägar som ett landsting ansvarar för. Kommunens möjligheter att förhandla om ersättningen följer av övriga paragrafer som behandlas i detta kapitel. I och med införandet av begreppet medfinansieringsersättning får PBL 6:39, 40, 42 ny lydelse. Varje paragrafs nya lydelse beskrivs närmare i respektive paragrafs avsnitt.⁵³

Som nämnt ovan har nu i PBL 6 kap. fyra bestämmelser som hanterar hur exploateringsavtalens innehåll tillkommit. Bestämmelserna reglerar kommunens antagande av riktlinjer för exploateringsavtal, parters åtagande, förbud mot vissa åtaganden och åtgärder som vidtagits före avtalets ingång. Nedan presenteras bestämmelserna och dess syfte.

3.3.1 Riktlinjer för exploateringsavtal

I plan- och bygglagens 6 kapitel 39 § infördes första januari 2015 följande avsnitt (med ny lydelse första april 2017):

⁵² Didón m.fl., *Plan- bygglagen*, kommentaren till 1 kap. 4 §

⁵³ Didón m.fl., *Plan- bygglagen*, kommentaren till 1 kap. 4 §

"Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för

- 1. fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner,*
- 2. medfinansieringsersättning, om kommunen avser att avtala om sådan ersättning, och*
- 3. andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal"*

Bestämmelsen reglerar kommunens skyldighet att anta riktlinjer för exploateringsavtal. Regeringen framför i förarbetena att det i Sverige har saknats tydliga regler för vad ett exploateringsavtal ska kunna innehålla och formerna för hur förhandlingarna kring avtalen ska gå till. Riktlinjerna ska hjälpa till att skapa en transparens och en ökad tydlighet i förhandlingarna kring exploateringsavtalen. Översiktligt ska riktlinjerna redovisa under vilka förhållanden kommunen avser att ingå exploateringsavtal samt hur beredningen av avtalen ska ske tidsmässigt och formellt.⁵⁴

Kommunen får även ha olika riktlinjer för olika delar av kommunen. I propositionen tas problemet upp att riktlinjerna kan komma att skilja sig relativt mycket mellan olika kommuner. I regioner med "delat" exploateringsområde, såsom Storstockholm, kan skillnader i kommunernas riktlinjer leda till oklarheter och ökade kostnader. Kommunöverskridande samarbete efterlyses av utredningen ifall problemet skulle visa sig.⁵⁵

Punkt två gällande medfinansieringsersättningar infördes i samband med lydelseförändringen i april 2017. Riktlinjerna ska i och med införandet även innehålla grundläggande principer för medfinansieringsersättning inom kommunen. En stor skillnad mellan medfinansieringsersättningen och övrigt innehåll i riktlinjerna är att ersättningen måste hanteras i riktlinjerna innan ett bindande avtal avseende medfinansieringsersättning får ingås. Riktlinjerna ska på en översiktlig nivå beskriva hur kommunen kan tänkas inkludera medfinansieringsersättning i ett exploateringsavtal. Det ska också beskrivas i vilket geografiskt område som det kan vara aktuellt med ersättningen och hur den transportinfrastruktur som avses kan antas öka fastighetsvärdet inom exploateringsområdet.⁵⁶

Riktlinjerna ska tillämpas när kommunen inte är markägare, avtal får alltså ingås med exploatörer som inte äger marken.⁵⁷ I det cirkulär som Sveriges kommuner och Landsting tagit fram angående de nuvarande bestämmelserna har de gett svar på vad de anser vara centralt för riktlinjerna. SKL lyfter också fram att, trots att avtal får

⁵⁴ Prop. 2013/14:126 s. 226 ff.

⁵⁵ Ibid, s. 148 ff.

⁵⁶ Didón m.fl., *Plan- bygglagen*, kommentaren till 6 kap 39§

⁵⁷ Prop. 2013/14:126 s. 146

ingås utan att riktlinjer har antagits och att de riktlinjer som antas i kommuner får frångås, ska förutsättningen vara att exploatören ska kunna räkna med att de riktlinjer som antagits ska följas.⁵⁸

3.3.2 Åtaganden i exploateringsavtal

Åtaganden gällande exploatörens åtaganden i ett exploateringsavtal infördes i PBL 6:40 den första januari 2015. Paragrafen fick ny lydelse första april 2017 och lyder som följer:

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

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

Byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen."

Genom ändringen förtydligas vilka åtgärder som kommunen får ålägga exploatören att genomföra och att åtgärderna ska vara nödvändiga för detaljplanens genomförande. Det kan handla om anläggningar för vägar, vattenförsörjning och allmänna platser eller andra nödvändiga åtgärder för att kommunikationer till området ska fungera. Åtagandena kan även inbegripa sanering av förorenad mark eller åtgärder för att minska buller. Det finns inga krav på att åtgärderna som läggs på exploatören ska finnas inom det exploaterade området utan endast att det är förenliga med den aktuella detaljplanens syfte. Större åtgärder som även omfattar mer än det aktuella planområdet bör således inte kunna ses som nödvändigt för detaljplanens antagande. I många avtal definieras även standard för de anläggningar som utförs. Högre standard än vad som för orten är regel måste ställas till den nytta som standarden medför området.⁵⁹

Avtalen kan innefatta alla ekonomiska förhållanden så länge de är inom ramen för vad avtalen får och inte får innehålla, utifrån bestämmelserna i 6:39–42, och står i rimligt förhållande till exploatörens nytta av åtgärden. Rimligheten i avtalet syftar på den nytta parterna har av att detaljplanen genomförs på ett bra sätt. Nyttan kopplas ofta till den byggrätt avtalet ger byggherren men är ingen definitiv vägledning. Gör exploatören en vinst på att ingå avtalet kan kriteriet för nytta vara uppfyllt. Syftet med

⁵⁸ SKL, cirkulär 14:46 (2014-12-19). *Riktlinjer för kommunala markanvisningar och exploateringsavtal.*

⁵⁹ Lantmäteriet, *Lantmäterimyndighetens roll i Planeringsprocessen – Handbok 5 kap. 15 och 22 a §§ PBL*, s. 20 ff.

Exploatering och hållbara avtal

avtalsfriheten är att både kommun och byggherre ska kunna ta på sig de åtgärder som är effektivast ur ett tidsmässigt perspektiv och på så sätt korta planprocessen.⁶⁰

Bestämmelsen ersatte exploatörsbestämmelsernas syfte med att kunna ta mark för allmän platsmark i anspråk utan ersättning, då exploateringsavtalet i sig kan reglera frågan om finansiering av kommunala anläggningar.⁶¹ Tidigare kunde man genom exploatörsbestämmelserna ta sådan mark i anspråk för allmän plats. När det gäller regleringen vid enskilt huvudmannaskap betonar förarbetena vikten av att noggrant reglera dessa villkor för att bevaka kommunens intressen vid genomförandet.

På grund av sin rättsliga karaktär får de åtaganden som en kommun kan ålägga en exploatör delvis tolkas analogt från andra lagar eller genom motsatstolkning. I betänkandet "Bättre samarbete mellan stat och kommun" diskuteras lagligheten att i ett exploateringsavtal reglera upplåtelseformen för mark som kommunen inte äger. Att kommunen idag framtvingar prestationer med hjälp av sitt planmonopol har inget stöd i de offentlighetsrättsliga principerna och bör således vara lagstridiga även i exploateringsavtal. Krav om upplåtelseform kan således endast ställas vid markanvisningar då kommunen äger marken.⁶²

Det som infördes i paragrafen i april 2017 är andra stycket som hanterar medfinansieringsersättningen. För att ett exploateringsavtal ska få innehålla bestämmelser om medfinansieringsersättning krävs att den medfinansierade transportinfrastrukturen medför en ökning av exploatörens fastighetsvärde och att kommunen i sina riktlinjer har behandlat medfinansieringsersättning. Hur stor värdeökningen behöver vara är inte satt till någon speciell nivå utan får hanteras som en förhandlingsfråga.⁶³

3.3.3 Åtaganden för att bekosta offentliga byggnader

PBL 6:41 förmedlar de åtaganden en kommun inte får ålägga en exploatör. Paragrafen har följande formulering:

"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."

Bestämmelsen reglerar de åtaganden som inte får regleras i ett exploateringsavtal. Offentliga byggnader har kommunen skyldighet att tillhandahålla enligt lag och kommunen ska då inte för exploatörens räkning kunna bekosta social infrastruktur. Fallet blir aktuellt när kommunen ställer krav på exploatören att uppföra viss byggnad och sedan överlåta den utan köpeskillingen, eller för underpris till kommunen. Vid

⁶⁰ Didón m.fl., *Plan- bygglagen*, kommentaren till 6 kap. 40§

⁶¹ Prop. 2013/14:126 s. 167 f.

⁶² SOU 2015:109 s. 278 f.

⁶³ Didón m.fl., *Plan- bygglagen*, kommentaren till 6 kap. 40§

Exploatering och hållbara avtal

uthyrning av lokaler till kommunen som exploatören uppför ska det göras med marknadsmässig hyra. Det bör heller inte göras någon skillnad om själva lokalen är en del av en byggnad eller är fristående i PBL 1:4 mening.⁶⁴

Bestämmelsen tillkom då sådana villkor förekom i exploateringsavtal där exploatören på ett eller annat sätt bidrar till anläggningar och byggnader som kommunen enligt lag är skyldig att erbjuda. I förarbetena jämförde man bland annat med lagstiftning från Danmark och Norge där liknande formuleringar används.⁶⁵

När en byggnad uppförs för ändamål av social infrastruktur men ska drivas i privat regi kan rättsläget vara mer svårbedömt. Enligt Skollagen 8:12 har kommunen skyldighet att tillhandahålla förskolor i hemkommunen till barn vars föräldrar önskar det. Det betyder att även om exploatören kan ha separata avtal med andra privata aktörer där social infrastruktur sker i privat regi befriar det inte kommunen från sitt ansvar. Offentliga byggnader med privat aktör anses alltså uppfylla rekvisiten för sådana byggnader kommunen har skyldighet att tillhandahålla och således kan de inte påtvingas byggherren.⁶⁶

I propositionen konstateras även att om ett allt större ansvar för finansiera allmänna anläggningar läggs på exploatören hämmar det konkurrensen då endast resursstarka aktörer på marknaden kan genomföra projekten. Å andra sidan kan i resurssvaga kommuner möjligheten att låta exploatören bekosta allmänna anläggningar vara en förutsättning för att genomföra byggandet.⁶⁷

3.3.4 Åtgärder som vidtagits före avtalets ingång.

PBL 6:42 hanterar åtgärder som vidtagits innan ett exploateringsavtal tecknas. Paragrafen infördes första januari 2015 och fick en förändrad lydelse första april 2017.

"Ett exploateringsavtal får inte avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående i andra fall än när detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad eller avtalet omfattar medfinansieringsersättning"

Tanken med bestämmelsen är som nämns i förarbetena att kommunen inte ska kunna lägga åtaganden på exploatören för sådana åtgärder som inte har direkt samband med detaljplanen eller gjorts långt bak i tiden.⁶⁸ När detaljplanen är en del av ett utbyggnadsområde och åtgärderna omfattas av ett detaljplaneprogram kan dock ersättning ingå. Finns inget detaljplaneprogram kan riktlinjerna från 39 § tydliggöra

⁶⁴ Lantmäteriet, *Lantmäterimyndighetens roll i Planeringsprocessen – Handbok 5 kap. 15 och 22 a §§ PBL*, s. 26 f.

⁶⁵ Prop. 2013/14:126 s. 158

⁶⁶ Lantmäteriet, *Lantmäterimyndighetens roll i Planeringsprocessen – Handbok 5 kap. 15 och 22 a §§ PBL*, s. 27

⁶⁷ Prop. 2013/14:126 s.155

⁶⁸ Ibid s. 158

Exploatering och hållbara avtal

att området är en del av en etappvis utbyggnad. LM påpekar vidare i sin rapport⁶⁹ att en fördjupad översiktsplan eller motsvarande dokument anses vara tillräckligt underlag för att göra en bedömning om det rör sig om etappvis utbyggnad av ett område. Bestämmelsen finns för att byggherren lättare ska kunna förutse vilka kostnader som kan uppstå och när följdåtgärder kan komma att uppstå.⁷⁰ Åtgärder som omfattas av bestämmelsen kan vara utbyggnad av rondeller eller huvudgator.

Paragrafens nya lydelse från första april 2017 inför en regel om medfinansieringsersättning. Kommunen får rätt att i ett exploateringsavtal avtala om medfinansieringsersättning för redan utförd transportinfrastruktur. Grundförutsättningarna enligt PBL 6:39-40 ska vara uppfyllda men PBL 6:42 utgör alltså inget hinder.⁷¹

3.3.5 Lantmäterimyndighetens roll i exploateringsprocessen

Lantmäterimyndigheten ska enligt PBL 5:15 p. 2 agera som rådgivande myndighet för tillämpningen av PBL 6:40–42.

”Under samrådet ska Lantmäterimyndigheten särskilt
1. Verka för att ett förslag för detaljplan är förenligt med 4 kap. 7,
18 och 18 a §§ samt 33 § första stycket 3, och
2. Ge råd om tillämpningen om 6 kap 6:40–42 §§.”

Bestämmelsen infördes samtidigt som de andra paragraferna i januari 2015. Enligt förarbetena ansågs det att LM har en viktig roll att fylla vid plangenomförandet. Genom att komma in tidigt i processen kan man stärka LM aktiva roll.⁷²

LM anses vara den myndighet som har bäst kompetens för att bedöma innebörden av ett exploateringsavtal med hänvisning till de ekonomiska intressen kommunen och exploatören har. Myndigheten ska ge råd om tillämpningen av bestämmelserna för exploateringsavtal genom att ge återkoppling till kommunen om avtalet tydligt strider mot bestämmelserna i PBL 6:40–42. Om kommunen rådfrågar LM ska de sakligt och opartiskt svara på frågorna utifrån de material kommunen tillhandahåller utan att agera som konsult. Rådgivningen riktar sig till kommunen i samrådet och inte till en enskild exploatör.⁷³

⁶⁹ Lantmäteriet, *Lantmäterimyndighetens roll i Planeringsprocessen – Handbok 5 kap. 15 och 22 a §§ PBL*, s. 27

⁷⁰ Prop. 2013/14:126 s. 305

⁷¹ Didón m.fl., *Plan- bygglagen*, kommentaren till 6 kap. 42§

⁷² Prop. 2013/14:126 s. 144 f.

⁷³ Lantmäteriet, *Lantmäterimyndighetens roll i Planeringsprocessen – Handbok 5 kap. 15 och 22 a §§ PBL*, s.3

4 Analys – en granskning av exploateringsavtalen

4.1 Exploateringsavtalen

Analysen har besått av 54 exploateringsavtal från 15 kommuner i södra Sverige. Avtal som bedömdes vara markanvisningsavtal och köpeavtal sållades bort och har inte tagits med i analysen. Deltagande kommuner har tilldelats siffror för att vara anonyma i efterföljande analys. Exploateringsavtal från följande kommuner har analyserats:

Burlöv	Båstad	Kalmar	Kristianstad	Kävlinge
Landskrona	Lomma	Lund	Malmö	Simrishamn
Sjöbo	Svalöv	Tomelilla	Trelleborg	Växjö

4.2 Det generella exploateringsavtalet

Exploateringsavtalens struktur är, trots den ringa lagstiftningen på ämnet, relativt likartad i kommunerna. För att visa på hur ett exploateringsavtal är uppbyggt kommer vi i detta avsnitt gå igenom ett avtal, villkor för villkor för att visa på dess funktion. Analysen görs utifrån vilken karaktär villkoren har. Villkoren delas upp i mjuka, skarpa och sanktionslösa avtalsvillkor (lex imperfecta). Mjuka och skarpa avtalsvillkor ses som motsatser där skarpa avtal är tydligt definierade i vad som avses utföras. Mjuka avtalsvillkor är generellt skrivna och är därför mer svårdefinierade. Ett avtalsvillkor anses vara lex imperfecta i den här analysen, när villkoret saknar sanktioner. Exploateringsavtal har generellt få påföljder vilket kommer att visa sig i följande kapitel.

Följande avtal kommer från kommun 8 och har valts på grund av att avtalet bygger på en vanlig struktur och är kortfattat. Kommunens och exploatörens namn samt namn på områden och liknande har bytts ut i avtalet för att uppnå en viss nivå av anonymitet.

4.2.1 Giltighet

"Detta avtal förutsätter för sin giltighet att detaljplanen antas och därefter vinner laga kraft i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget enligt punkt 3. Avtalet är till alla delar förfallet om denna förutsättning inte uppfylls, utan rätt till ersättning för någondera parten."

Avtalsvillkoret definierar när exploateringsavtalet uppnår giltighet. Villkoret ger inte upphov till några oklarheter och ses som ett skarpt avtalsvillkor. Det förekommer att exploatörer vill ha ersättning för nedlagda kostnader när en detaljplan inte antas. Det är då, som det görs i paragrafen, viktigt för kommunen att friskriva sig från ett sådant ansvar. Påföljderna leder till att skrivelsen inte ses som lex imperfecta. Giltighet regleras i nästan alla exploateringsavtal och baserar sig på samma grundrekvisit dvs.

att detaljplanen antas och vinner laga kraft. Det förekommer också att giltigheten förutsätter att avtalet godkänns av beslutande nämnd.

4.2.2 Omfattning

"Detta avtal avser exploatering av Området 1 och Området 3, i Kommunen samt åtgärder på närliggande allmän platsmark. Området benämns nedan för Exploateringsområdet och avgränsas enligt kartbilaga A."

Här definieras exploateringsavtalets geografiska avgränsning. Skrivelsen förtydligar för utomstående och avtalande parter den omfattning exploateringsavtalet avser. Formuleringen ses som skarp men utan påföljd.

4.2.3 Detaljplan

"Som grund för exploateringen gäller förslag till detaljplan för Området 1 m.fl. i Kommunen, kommun 8 (PÅ X) daterad: 2016-01-01 (granskningshandling)."

Villkoret preciserar här vilken detaljplan giltighetsvillkoret ovan avser. Definitionen är vanligt förekommande i exploateringsavtal.

4.2.4 Målsättning, ansvarsförhållanden

"Exploatören har för avsikt att inom Området 1 och Området 3 uppföra flerbostadshus med i huvudsak bostäder. I bottenvåningen (plan 1) och i plan 2 inom den östra byggrätten för Området 1 ingår uppförandet av en förskola. Nya lägenheter för upplåtelse med bostadsrätt uppskattas till 140 stycken. Planerad byggperiod uppskattas till fem år från att detaljplanen vinner laga kraft."

Första avsnittet behandlar den byggnation som uppförs med grund i exploateringsavtalet. Villkoret är formulerat som en målsättning och ger exploatören en riktning gällande byggnationens omfattning. Formuleringarna i villkoret är mer mjuka i sin karaktär men ger ändå en relativt tydlig bild av hur exploateringen ska utföras. Villkoret finns sannolikt närmare beskrivet i detaljplaneförslaget.

"Exploatören utför och bekostar de arbeten som krävs för exploaterings genomförande såvida inte annat föreskrivs i detta avtal."

Andra delen definierar vem som är ansvarig gällande exploaterings kostnader och utförande. Villkoret är av skarp karaktär då exploatören får ensamrätt för genomförandet. Det kan dock konstateras att de arbeten som ska utföras inte preciseras närmare.

"Detta avtal behandlar exploaterings fastighetsrättsliga konsekvenser samt konsekvenser för allmän platsmark på grund

Exploatering och hållbara avtal

av genomförandet av detaljplanen. Med fastighetsrättsliga konsekvenser avses all fastighetsbildning och därtill hörande ersättningar."

Stycket är ett förtydligande gällande resten av avtalet. Här förklaras också innebörden av begreppet fastighetsrättsliga konsekvenser.

4.2.5 Marköverlåtelse

"Kommunen överlåter till Exploatören den del av Fastigheten 2:1, nedan kallat Området, som markerats med skraffering på bilaga B för en ersättning om HUNDRATRETTIOTUSEN (130 000) KRONOR.

Området ska genom fastighetsreglering tillföras Exploatörens fastighet Området 1. Exploatören ansöker om och bekostar nödvändiga fastighetsbildningsåtgärder. Kommunen fakturerar beloppet inom 30 dagar efter att fastighetsbildningen vunnit laga kraft. Området tillträds då köpeskillingen betalats.

Detta exploateringsavtal får som överenskommelse eller medgivande läggas till grund för beslut vid lantmäteriförrättning som behövs för att genomföra de fastighetsbildningsåtgärder som anges ovan."

Marköverlåtelsen avser en försäljning av en mindre bit mark från kommun till exploatör. Försäljning av mark i exploateringsavtal skapar en osäkerhet gällande bedömningen av avtalet. Överföringen är i detta fall av ringa eller obetydlig storlek. Överföringar görs ibland för att uppnå en ändamålsenlig fastighetsindelning i enighet med gällande detaljplan. Avtalsvillkoret har skarpa formuleringar och saknar ottydigheter. Vid avtalsbrott kan det tänkas att exploatörens rätt till tillträde kan framtvingas med kronofogdens hjälp.

4.2.6 Inteckningar

"Kommunen garanterar att överförd mark på tillträdesdagen inte besväras av servitut, arrende, hyres-eller nyttjanderätter eller andra belastningar av vilket slag det än må vara."

I villkoret ger kommunen sin garanti avseende markens juridiska skick. Villkoret är av skarp karaktär. Att kommunen lämnar sin garanti utlöser troligen ett skadeståndsansvar för kommunen. En missad belastning kan leda till förseningar i exploateringen vilket medför ekonomiska konsekvenser.

4.2.7 Markens beskaffenhet

"Om det inom fem år från att detaljplanen vunnit laga kraft uppdragas en föroreningskada inom Området enligt punkt 5 som uppstått innan tidpunkten för avtalets undertecknande och avhjälpandeåtgärder blir nödvändiga för fortsatt genomförande av Detaljplan för Området 1 m.fl. i Kommunen, ska Exploatören

Exploatering och hållbara avtal

genomföra avhjälpandeåtgärder i den omfattning som tillsynsmyndigheten bestämmer. Exploatören ansvarar för upprättandet och inlämnandet av anmälan om avhjälpandeåtgärder till tillsynsmyndigheten, samt att nödvändiga lov och tillstånd innehas innan avhjälpandet påbörjas.

Direkta kostnader för avhjälpandet av föroreningskadan ersätts av kommunen, dock ej till högre sammantaget belopp än köpeskillingen för Området. Kommunen ersätter inga kostnader hänförliga till eventuella stillestånd och ej heller ersättning till exempelvis blivande kunder, underentreprenörer, bostadsrättshavare, hyresgäster eller andra liknande kostnader för försenad byggnation/inflyttning."

Avtalsvillkoret behandlar det fall då den mark som överläts är behäftad med en föroreningskada. Avhjälpande och kostnadsansvarig part definieras samt tidsramar för omständigheterna. Villkoret är därmed skarpt formulerat och är också reglerat med tydliga påföljder. Här föreligger dock ett köprättsligt ansvar som inte vanligtvis förekommer i exploateringsavtal.

4.2.8 Allmänna anläggningar

Avtalsvillkoret "allmänna anläggningar" spelar en central roll i exploateringsavtalet då den avser hur kommunens intentioner i detaljplanen utförs.

"Genomförandet av detaljplanen enligt punkt 3 innebär att förnyelse av Parken behöver göras till följd av den tillkommande bebyggelsen. Beträffande arbeten med denna förnyelse är ambitionen att färdigställandet ska ske så att det följer byggnationen inom Området 3 och Området 1 i tid. Arbeten inom allmän platsmark utförs av Kommunen."

I avtalsvillkorets första del beskrivs vilka allmänna anläggningar som avses samt i vilken takt de utförs. Här bestäms också vem som är ansvarig för uppförandet av den allmänna platsen. Tidsaspekten är mjukt definierad då den fungerar som en ambition. Påföljder definieras inte för åtagandena och vad som skulle kunna göras gällande vid en försening framgår inte.

*"Förnyelsen innebär att nödvändiga åtgärder utförs för att anpassa parken till den nya byggnationen samt den ökande belastningen som fler boende innebär. Avsikten är att genom dessa åtgärder öka tåligheten och variationen för att anpassa parken till de nya förutsättningarna. Parken ska utformas som en högintensiv park innebärande att många parkanläggningar placeras inom den begränsade ytan som Parken innehar. Med nödvändiga parkåtgärder avses exempelvis:
ny lekutrustning och sittmöbler,
förändring och justering av markmaterial och kantsättningar,
tillförsel av vegetation,*

Exploatering och hållbara avtal

belysning och ljussättning för ökad trygghet samt justering av befintliga anläggningar som behålls.

Vilka åtgärder i detalj som kommer att utföras kommer att studeras i parkens utredningsskede. Ambition är att byggnation inom Området 1 och Området 3 samt utemiljön i Parken ska samspela för en god helhet. Kommunen ska ha en dialog med Exploatören beträffande Parkens utformning när illustrationsskisser finns framtagna."

Formuleringen ovan beskriver kommunens intentioner med parken. Skrivelsen ger exploatören en bild av vad denne kan förvänta sig av parkupprustningen. En mer precis beskrivning av parken ges i ett senare tillfälle och exploatör får då ge sina synpunkter. Formuleringen är målsättande och därmed av mjuk karaktär. Inga påföljder beskrivs och formuleringen anses vara sanktionslös.

"Exploatören ska bidra till förnyelsen av parken genom att betala gatukostnader till Kommunen. Exploatörens bidrag till förnyelsen har bedömts till TVÅMILJONERFYRAHUNDRATUSEN (2 400 000) KRONOR. Beloppet justeras kvartalsvis efter förändring i konsumentprisindex, med 4:e kvartalet 2016 som baskvartal. Bidraget för de allmänna anläggningarna enligt detta stycke ska betalas mot faktura i takt med att de färdigställs."

Gatukostnader är det vanligaste sättet för kommuner att få exploatörens bidragande till den allmänna platsen. I detta fall har en totalkostnad uppskattats av kommunen men den faktiska kostnaden kommer att justeras och betalas av i takt med färdigställandet av den allmänna platsen. Lydelsen är tydligt formulerad, en exakt kostnad är innan projektering svår att bedöma.

"Planförslagets lämplighet är även beroende av tidigare utförda åtgärder i anslutning till planområdet. Däri ingår följande: förnyelse av Gångbana vid Parken samt uppförande av GC-tunnel vid korsningen Vägen - Gatan 1. Exploatören ska bidra till dessa tidigare utförda åtgärder genom att till kommunen betala ÅTTAHUNDRASJUTTIOÅTTATUSEN (878 000) KRONOR. Beloppet justeras kvartalsvis efter förändring i konsumentprisindex, med 4:e kvartalet 2016 som baskvartal. Bidraget för de allmänna anläggningarna enligt detta stycke ska betalas mot faktura. Kommunen fakturerar beloppet inom 30 dagar från att detaljplanen vunnit laga kraft."

Avtalsvillkoret hanterar betalning för tidigare utförda åtgärder. Enligt PBL 6:42 är ersättning för tidigare utförda åtgärder endast giltigt i de fall då detaljplanen är ett led i en etappvis utbyggnad. Det är således viktigt att kontrollera om så är fallet. Strukturen i villkoret följer tidigare formulerade villkor. Skillnaden som noteras är att kostnaden nu är exakt uträknad och betalas efter att detaljplanen antagits.

Exploatering och hållbara avtal

"Om alla delar inte genomförts vid tidpunkten då fem år förflutit sedan Detaljplanen vann laga kraft ska slutbetalning ske. Återstående kostnader ska då bedömas av Kommunen och Exploatören gemensamt och slutfaktureras Exploatören. Om oenighet uppstår kring återstående kostnader, ska frågan avgöras av expertis som Kommunen ska godkänna och som bekostas av Exploatören. Efter denna betalning upphör Exploatörens betalningsskyldighet."

Avsnittet reglerar en eventuell slutbetalning i fall då uppförandet av allmän plats tagit för lång tid. I villkoret regleras hur återstående kostnader ska hanteras och vem som är kostnadsansvarig. Formuleringen om expertisval kan uppfattas som oskälig då kostnaden gör att exploatören endast låter frågan avgöras på detta sätt då det handlar om stora skillnader i kostnadsuppfattning.

"Har Exploatören till alla delar fullgjort sina förpliktelser enligt detta avtal, ska kommande ägare till styckningslotter eller blivande registerfastigheter inom Exploatörens område anses ha betalat på respektive styckningslott eller registerfastighet belöpande ersättning för gatukostnad avseende de allmänna anläggningarna i detta avtal. "

Villkoret är ett av få som reglerar en säkerhet för exploatören. I och med villkoret kan inte kommunen senare, efter genomförandet av exploateringsavtalet, kräva exploatören på avgifter som i annat fall skulle kunna varit relevanta. Avtalsvillkoret är skarpt formulerat utom i det avseende att ”till alla delar fullgjort sina förpliktelser” kan tolkas på många sätt.

"Vad sålunda har angivits ovan gäller dock inte ersättning för förbättringsarbeten enligt 6 kap PBL inom allmän plats med därtill hörande anordningar, som framledes kan komma att utföras."

Kommunen väljer dock att till villkoret lägga möjlighet för kommunen att kräva ersättning för förbättringsarbeten. Exakt vilka paragrafer i PBL 6 kap som är tillämpliga skulle för transparensens skull kunna förtydligas.

4.2.9 Säkerhet

"Till säkerhet för det rätta fullgörandet av sitt åtagande att utge gatukostnadsersättning till Kommunen enligt ovan ska Exploatören till Kommunen överlämna bankgaranti eller annan säkerhet som kommunen godtar om 2 400 000 kronor. Säkerheten avser Exploatörens bidrag enligt punkt 8, till förnyelse av Parken. Säkerheten ska överlämnas senast 30 dagar från den dag detta avtal träder ikraft enligt punkt 1 ovan. Den säkerhet som Exploatören ställer enligt ovan ska på Exploatörens begäran

Exploatering och hållbara avtal

reduceras – krona för krona – i takt med att Exploatören betalar gatukostnadsersättning."

I avtalsvillkoret säkras kommunens kostnader för uppförandet av de allmänna anläggningarna. Säkerheten reduceras i takt med uppförandet av den allmänna platsen. Avtalsvillkoret fungerar också som en sorts påföljds klausul för villkoret om gatukostnaderna inte betalas i den takt som anges i villkoret ovan för allmänna anläggningar. Innehållandet av säkerheten kan vara underförstådd men skulle för tydlighetens skull kunna regleras i villkoret.

4.2.10 Allmänna vatten- och avloppsanläggningar

"Fastigheterna Området 1 och Området 3 ska anslutas till allmän VA-anläggning. Anläggningsavgift utgår enligt vid tillfället gällande taxa och betalas av fastighetsägaren."

Skrivelsen beskriver hur vatten och avlopp hanteras. Utförande och betalningssätt är vanligt förekommande och formuleringen ses som tydlig.

4.2.11 Ledningsomläggning

"Exploatören bekostar eventuell flytt och ändring av ledningar som krävs för att genomföra detaljplanen."

Formuleringen kan ses som otydlig ur den aspekt att det i ett tidigt stadiet kan vara svårt för exploatören att förutsäga kostnader och omfattning av omläggningen. För detta åtagande har kommunen heller ingen säkerhet och formuleringens lex imperfecta formulering blir därför mer problematisk. I fall då en omläggningskostnad blir omfattande och exploatör därmed har svårt att utföra omläggningen/exploateringen i sig kan kommunen ställas inför ett problem.

4.2.12 Bebyggelse av särskilda boenden

"Exploatören ska i enlighet med detaljplanen anordna en förskola inom fastigheten Området 1."

Avtalsvillkoret hanterar uppförandet av en förskola. Villkoret är problematiskt då lagligheten är oklar. I avsnitt 4.4 hanteras rättsosäkerheten närmare. Formuleringen är också i sig mjuk och lex imperfecta. Det kan också noteras att problematiken som diskuteras i 4.1.11 om säkerhet kan realiseras även i detta avtalsvillkor.

"Exploatören ska erbjuda Kommunen att förvärva minst 10 % av de bostäder som tillkommer på Fastigheten. Erbjudandet ska lämnas till och svar ska lämnas av Kommunen på samma villkor som på den öppna marknaden. Senast 1 månad efter att kommunen erhållit Exploatörens erbjudande ska kommunen lämna svar, annars förfaller erbjudandet."

Exploatering och hållbara avtal

Villkoret ger kommunen en möjlighet att förvärva en del av de nyuppförda bostäderna. Formuleringen är relativt vanligt förekommande och används som medel för att säkerställa kommunernas bostadsförsörjningsmål. Kostnad och övriga villkor är formulerade så precist man kan på detta tidiga stadium och villkoret ses som skarpt. Erbjudandet är dock en icke rättsligt bindande option vilket gör villkoret lex imperfecta.

4.2.13 Miljö och hållbarhet

"Exploatören använder ett program eller certifieringssystem för miljömässig hållbarhet som baseras på svenska bygg- och myndighetsregler samt svensk byggpraxis. Exploatören har ett högt miljömedvetande och högt ställda krav på miljömässig hållbarhet och ska verka för att byggnationen sker på ett sådant sätt."

Formuleringen beskriver exploatörens miljömässiga mål i exploateringen. Detta formuleras dock mjukt och utan påföljd. Skrivelsen ses mer som en målsättning från exploatörens sida än som ett avtalsvillkor.

4.2.14 Överlåtelseavtal

"I det fall del av exploateringsområdet överläts till tredje part svarar Exploatören gentemot Kommunen för samtliga rättigheter och skyldigheter enligt detta avtal, såvida inte Kommunen godkänner att de överläts på förvärvaren."

Regleringen av överlåtelseavtal är vanligt förekommande i exploateringsavtal. Villkoret fungerar som en säkerhet för kommunen. I och med avtalsvillkoret kan kommunen vara säkra på att exploateringen utförs i linje med avtalet. Formuleringen fungerar som en slags påföljd. I fall då villkoret inte finns med kan en exploatör sälja exploateringsområdet och ny part anses inte bunden exploateringsavtalet. Formuleringen är skarp och får avsedd funktion.

4.2.15 Tillstånd

"Exploatören ska utverka och bekosta för exploateringen nödvändiga tillstånd, inklusive myndighetsavgifter som t.ex. planavgift."

Formuleringen reglerar vem som är ansvarig för tillstånd och andra avgifter som kan tillkomma. Vad som avses regleras ofta i kommunens riktlinjer och formuleringen får därför en skarp men av lex imperfecta karaktär.

4.3 Kommunala förpliktelser

Vid tecknande av exploateringsavtal är kommunen skyldig att förhålla sig till gällande regler. Regleringen avser kommunens egna riktlinjer framtagna för exploateringsavtal och lagstiftning på området. Lagstiftningen avser främst plan- och

Exploatering och hållbara avtal

bygglagens regler men då kommunen är avtalspart i exploateringsavtalet ska även kommunallagen och de offentlighetsrättsliga principerna följas. Användandet av exploateringsavtal har praktiserats under en längre period medan plan- och bygglagens reglering av exploateringsavtal är ny, vilket medför att tydliga skillnader kan utläsas mellan olika kommuner. Tydligast observeras skillnader i mängden kommunala åtaganden.

4.3.1 Kommunala anläggningar

Kommunen har rätt att låta exploatören uppföra och bekosta alla kommunala anläggningar som behövs vid genomförandet av en detaljplan, undantaget sådant som avses i PBL 6:41. Trots det väljer många kommuner att själva uppföra kommunala anläggningar och exploatören får i senare skede betala för utförandet genom gatukostnadsersättningar eller liknande exploateringsbidrag. Genom detta förfarande får kommunen större kontroll på att rätt standard efterhålls vid uppförandet och en större jämlikhet uppnås då kommunens åtaganden är konsekventa.

I ett avtal med kommun 1 finns följande formulering:

"Kommunen anlägger och exploatör bekostar utförandet av allmänna anläggningar, genom erläggande av gatukostnadsersättning, se nästa punkt i avtalet. Anläggningarna utgörs av lokalgata, cykel- och gångväg, park, bullervall och belysning inom exploateringsområdet."

Kommun 1 åtar sig här utföra alla allmänna anläggningar och definierar också mer specifikt vad anläggningarna utgör. Anläggningarna i detta fall är typiskt vanliga åtaganden från kommunens sida. I andra avtal är innebörden den samma men formuleringen mer generell. I avtal med kommun 11 används formuleringen:

"Kommunen ska ansvara för projektering, upphandling, enligt vid var tid gällande Lag om offentlig upphandling, och anläggande av allmän plats inom detaljplaneområdet."

Villkoret ger en mindre specifik bild gällande vilka anläggningar som uppförs. Från detaljplanen torde man kunna utläsa vilka kommunala anläggningar som behövs och formuleringen kan i de flesta fall vara tillräckligt tydlig.

Alternativet till formuleringarna ovan blir, som nämnt, att exploatören utför en del eller alla kommunala anläggningar. En sådan uppdelning kan vara fördelaktig då exploatören lättare kan samplanera och utföra anläggningarna i takt med övrig exploatering.

4.3.2 Uppförandets tidsreglering

I fall där kommunen helt eller delvis ansvarar för utföranden inom exploateringsområdet blir samarbetet mellan parterna viktigt. Uppförandet av

Exploatering och hållbara avtal

anläggningar sker ofta bäst i takt med övrig exploatering. För att samarbetet ska bli tydligt och transparent för parterna väljer en del kommuner att reglera sina åtaganden i tiden. Tidsregleringen skiljer sig mycket åt mellan kommuner. I kommun 14 finner man följande avtalsvillkor:

"Arbetena enligt punkt 4 ska bedrivas i den takt som exploateringen och hänsyn till omgivningen kräver."

Formuleringen är generell vilket gör den svårtolkad. Den utbyggnadstakt exploateringen kräver sätts av exploatören själv, medan det är kommunen som utför arbetena. Formuleringen medför för- och nackdelar för bägge parter. Vagheten i villkoret gör att eventuell försening i utförande blir godtyckligt bestämd och påföljder därför blir svårare att åberopa.

I andra kommuner görs tidsregleringen mer precis, såsom i avtal med kommun 2:

"Kommunen ska påbörja projekteringen och andra förberedelser för den allmänna platsmarken i direkt anslutning till att detta exploateringsavtal godkänns genom beslut som vinner laga kraft. Utbyggnaden av den allmänna platsmarken ska påbörjas i direkt anslutning till Kommunens tillträde och färdigställas inom 9 månader från tillträdet. För att underlätta exploatörens arbete kan tidsplanen för färdigställandet ändras."

I avtalsvillkoret antar kommunen en mycket tydlig tidsplan att förhålla sig till. Tolkningsutrymmet som fanns i tidigare formulering existerar inte här, vilket medför både för- och nackdelar. Tydligheten gör att parterna vet hur de ska planera sina åtaganden och vad de kan förvänta sig. Dock kan en preciserad tid skapa problem för kommunen i de fall där en försening uppstår. Förseningen blir evident och exploatör kan därför enkelt åberopa påföljder.

Några kommuner upprättar avtal där villkor som hanterar problemen med generella och preciserade avtal formuleras. En kommun har valt att avtala om uppföljning av gemensamma tidsplaner och löpande inbjudan till möten om avstämning genom följande villkor:

"Exploatören ska fortlöpande hålla Kommunen informerad om planering och tidplan för utbyggnaden inom Exploateringsområdet. Kommunen ska fortlöpande hålla Exploatören underrättad om planering och genomförande av allmän plats inom detaljplaneområdet. Kommunen och Exploatören ska i samråd upprätta tidplaner för all exploatering inom exploateringsområdet"

Formuleringen ställer likalydande krav på båda parter. Genom att använda den här typen av avtalsvillkor minskar man risken för missförstånd samtidigt som en parts åtaganden inte blir lidande på grund av motpartens förseningar. För att ytterligare

Exploatering och hållbara avtal

minimera riskerna skulle man kunna precisera hur ofta samråd ska ske mellan parterna. Genom att inkludera att vardera parten fortlöpande ska hålla motparten underrättad kan möten om tider lätt planeras in.

Majoriteten av exploateringsavtalen som analyserats hanterar stora exploateringsprojekt såsom uppförande av flerbostadshus eller kvarter med handels- och centrumverksamheter. Försenat uppförande av allmän plats i sådana fall kan få stora ekonomiska konsekvenser för exploatören. Exploatören kan vara helt beroende av att allmänna anläggningar uppförs innan åtaganden på exploatörens sida kan påbörjas. Kommunala anläggningar kan även vara viktiga för exploatörens avyttring av exploateringsprojektet. Förskolor och skolor är sådana anläggningar som är viktiga vid försäljning och kan vara ett projekts stora "selling points". Många kommuner har på senare tid haft svårt att hinna uppföra förskolor. Barack- och andra tillfälliga lösningar har ersatt riktiga byggnader. Försenat uppförande kan i dessa fall få stora ekonomiska konsekvenser för exploatören.

Hur ofta förseningar uppkommer och hur stora ekonomiska skador som uppstår är svårt för en utomstående att få grepp om. Uppgörelser i dessa fall görs internt mellan kommun och exploatör. Rättspraxis i frågan har inte observerats.

4.3.3 Kostnader för kommunala åtaganden.

En av de viktigaste aspekterna att förhålla sig till vid alla projekt är kostnaden. Fördelningen av kostnader för olika åtaganden skiljer sig åt till och från kommuner emellan. I många projekt är det vanligt att kommunen åtar sig anläggandet av gator och sedan fakturerar exploatören för samtliga kostnader. En viktig faktor i avtalskrivandet är då att få en fingervisning i hur stora kostnader exploatören kan räkna med från kommunens sida och om projektet går att räkna hem ekonomiskt. Många kommuner har generella villkor i sina avtal, som här i kommun 1:

"Kommunen fakturerar Exploatören för verkliga utlägg samt för egna kostnader såsom administration och projektledning. Fakturering sker månadsvis för de kostnader kommunen själva fakturerats samt för kommunens egna kostnader."

Villkoret medför att exploatören inte får någon uppfattning vad slutkostnaden uppgår till. I ett vanligt avtal skulle ett villkor där varken tiden för avlämnandet eller varans skick preciseras inte vara ett villkor som ena parten accepterat. Villkoret skulle kunna jämföras med att köpa en vara du varken vet priset på eller när du ska få den.

I villkoret sker betalningen med löpande månadsvis räkning. Det gör att viss uppskattning av prisbilden ges löpande men säger ingenting om slutkostnaden. Genom att precisera när betalningar ska ske och uppskatta kostnaderna för anläggandet undviks konflikter mellan avtalsparterna. Kommun 5 formulerar följande avtalsvillkor:

"Exploatören ska betala månadsvisa förskott enligt den betalningsplan Kommunen avtalar med upphandlad projektör för

Exploatering och hållbara avtal

framtagande av handlingar för de allmänna anläggningarna. Exploatören ska betala månadsvisa förskott enligt den betalningsplan Kommunen avtalar med upphandlad entreprenör för byggandet av de allmänna anläggningarna. Kommunen har kalkylerat kostnaderna för de allmänna anläggningarna till 7,1 miljoner kronor."

I villkoret preciseras både vad kostnaderna för tjänsten uppskattas till och i vilken takt utbetalning till kommunen ska ske med hjälp av en betalningsplan. Vissa kommuner använder sig istället för en engångsbetalning av ett fast belopp som prisjusteras med hjälp av en generellt vedertagen metod, såsom KPI, vid slutbetalningen. Med tydliga avtal undviker parterna onödiga och utdragna förhandlingar i slutskedet om någon part är missnöjd.

Det kan idag vara svårt för exploatören att förutsäga hur stor kostnaden kommer att bli för allmänna anläggningar på grund av att kommunerna hanterar frågan på olika sätt. Lantmäteriet tog 2015 därför fram ett förslag till en normaltaxa för kommunala gatuavgifter i syfte att öka förutsägbarheten vid avtalsskrivandet likt den taxa som finns för vatten och avlopp från 1996.

Taxan ska vara uppbyggd kring tre avgiftsparametrar med möjlighet att beakta specifika förutsättningar med hjälp av att multiplicera med en viss faktor för till exempel geoteknik eller redan befintliga anläggningar. Tanken är att kommunerna själva konstruerar en taxa baserat på regeringens framtagna förslag. Initialt belastar det kommunerna med mycket arbete som senare kompenseras av en kortare planprocess och en rättvisare kostnadsfördelning för kommuninvånarna då metoden kommer att bli standardiserad. Taxan diskuteras närmre i avsnitt 6.2.

4.4 Rättsosäkra krav

Gällande lagstiftning sätter få gränser för vad kommunen kan ålägga en exploatör. Exploatörens åtaganden ska stå i linje med vinsten som uppkommer för exploatören. Plan- och bygglagen 6:41 är en av få paragrafer som reglerar vad kommunen inte får ålägga exploatören. Analogt kan också andra restriktioner för kommunen tolkas ur gällande praxis inom närliggande områden.

4.4.1 Förskolor

Lagstridighet i exploateringsavtal är ett problematiskt område. Som nämnt återfinns de tydligaste kraven i plan- och bygglagen. En granskning av lagstridigheten är viktig då den på ett tydligt sätt kan peka på olika starka förhandlingspositioner i avtalet. I avtal från kommun 8 finns avtalsvillkoret:

"Exploatören ska i enlighet med detaljplanen anordna en förskola inom fastigheten."

Att överlåta uppförandet av förskolan på exploatören kan medföra fördelar för bägge parter. För kommunen innebär det att resurser kan användas för mer akuta problem,

Exploatering och hållbara avtal

såsom uppförande av flyktingboenden. Förskolan kan för exploatören vara ett mycket viktigt försäljningsargument vid försäljning av bostäderna. Det kan också vara smidigare för exploatören att uppföra förskolan själv, som i detta fall, då förskolan är belägen på bottenvåningen i det kommande flerbostadshuset. Villkoret innebär dock en direkt stridighet med plan- och bygglagen 6:41. Avtalsvillkoret måste därmed ses som ogiltigt och bör istället överföra ansvaret på kommunen.

I avtal med kommun 8 finns följande avtalsvillkor:

"Om kommunen så begär, överlåter Exploatören den del av fastigheten som enligt detaljplanen avsätts för skoländamål till Kommunen."

I villkoret framgår att kommunen är ansvarig för uppförandet av skolbyggnaden. Överlåtelse av mark avsedd för skolor görs på samma sätt som när exploatören överlåter mark till kommunen för allmänna anläggningar. Det kan dock noteras att det här villkoret kan anses vara en option vilket gör formuleringen problematisk.

Att notera är att ovanstående avtalsvillkor kommer från samma kommun. Kommunen har i ena fallet skrivit ett korrekt avtalsvillkor medan man i ett annat ställer lagstridiga krav. Sådan särbehandling hanteras i ett senare underkapitel.

4.4.2 Särskilda boenden

I ett flertal analyserade avtal återfinns avtalsvillkor som skulle kunna vara lagstridiga enligt plan- och bygglagen 6:41. I avtalen regleras uppförandet av särskilda lokaler/bostäder och liknande. I ett avtal från kommun 13 formuleras det:

"Kommunen kan komma att ställa önskemål om att lägenheter för så kallat särskilt boende uppförs inom Exploatörens område"

Till skillnad från när kommunen ställde krav på exploatören om att anordna en förskola är detta villkoret vagare formulerat, vilket medför att ett tolkningsutrymme kring lagstridigheten uppstår. Vad som avses med särskilda boenden framgår inte närmare av avtalet. Avgörande för lagstridigheten i avtalsvillkoret blir huruvida det är en kommunal skyldighet att uppföra boendena eller inte. Byggnadsverk som kommunen är skyldiga att uppföra torde falla inom PBL 6:41 även om de inte rent uttryckligen räknas upp som exempel i paragrafen.

4.4.3 Upplåtelseform

Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun skapa förutsättningar för att alla i kommunen ska ha möjlighet att leva i goda bostäder. Bestämmelsen realiserar i att kommuner verkar för att få en jämt fördelad bostadsmarknad avseende upplåtelseform. I många kommuner finns ett underskott på hyresrätter idag. För att uppnå målen gällande bostadsförsörjningen inom kommunen händer det att krav ställs gällande upplåtelseform i exploateringsavtalen. Kommun 5 skriver i ett avtal:

"Exploatören garanterar, vid vite, att byggnaderna inom lotten C uppförs med hyresrätt under en femårsperiod vid första inflyttning. Vitet ska beräknas enligt 185kr/kvm BTA som ändras från hyresrätt till bostads- eller äganderätt"

I detaljplaner är gällande praxis att upplåtelseform inte får regleras och analogt har detta även tolkats gälla exploateringsavtal. Lagstridigheten i exploateringsavtalen beror på huruvida marken som upplåts till hyresrätter innan varit i kommunens ägo (avtalet blir då snarare ett köpeavtal än ett exploateringsavtal). I sådana fall kan upplåtelseformsreglering vara tillåtet. Avtalsvillkoret ovan är från ett avtal där exploatören äger marken och villkoret är troligen lagstridigt. Huruvida de ojämna avtalspositionerna påverkar exploatörens val att bestrida eller acceptera kommunens krav är även här svårbedömt.

4.4.4 Likabehandling

Ska en kommun framställa krav på en exploatör bör kraven ställas i enighet med de offentlighetsrättsliga principerna. Framförallt kraven på likställighet och konsekvens i tecknandet av avtal får anses centrala för exploateringsavtal. Om en kommun i ett avtal garanterar att allmänna anläggningar ska uppföras i takt med exploateringen och i ett annat väljer att inte tidsreglera sina åtaganden kan det ifrågasättas ifall kommunen är konsekvent i sitt avtalsingående. Vilket kan strida mot KL 2:2, likställighetsprincipen, när man differentierar part på subjektiva grunder. I ett avtal med kommun 13 används formuleringen:

"De kommunala anläggningarna avses successivt färdigställas. Vissa anläggningar kommer att påbörjas och färdigställas i en följd. Andra anläggningar kommer att utföras i delar över tiden genom att vara indelade i olika entreprenader. Kommunen ska utföra och färdigställa de kommunala anläggningarna i takt med exploateringen inom området. I syfte att kunna skapa attraktion för den kommande och pågående byggnationen är det viktigt att vissa allmänna anläggningar färdigställs tidigt i processen."

I ett annat avtal från samma kommun behandlas inte tidsaspekten alls utan endast vad som ska uppföras:

"Kommunen förbinder sig att projektera och anlägga allmän plats såsom gator-, gatubelysning- och parkanläggningar inom Detaljplan 1."

I det ena avtalet har exploatören en tidsram att förhålla sig till och även möjlighet att ställa krav på kommunen om anläggningsarbetena blir försenade. I det andra avtalet ger kommunen exploatören ingen möjlighet att ställa krav på i vilken takt anläggningarna ska utföras. Skillnaderna i avtalen kan bero på projektens omfattning och därmed vikten av att reglera i vilken takt som allmänna anläggningar utförs. Att i ena fallet reglera, en för exploatören viktig aspekt av avtalet, men i den andra inte

Exploatering och hållbara avtal

beröra tiden torde gå emot likställighetsprincipen syfte med krav om en objektiv och rättvis behandling av sina kommunmedlemmar. Avsteg från principen får visserligen göras men kräver sakliga skäl som motiverar olikbehandlingen. När exploatören inte vet i vilken takt anläggandet av allmänna gator kan komma att ske kan det ge upphov till ytterligare planeringskostnader som nämnts tidigare.

Liknande inkonsekvens återkommer i många av de avtal vi analyserat, vilket till viss del motsäger syftet med lagregleringen, som var att öka förutsägbarheten för exploatörer inför avtalsingåendet och på så sätt effektivisera processen.

4.4.5 Riktlinjer

Enligt lag ska kommunen anta riktlinjer för exploateringsavtal för att exploatören ska veta vad man kan förvänta sig vid avtalsingåendet och vilka åtaganden respektive part ansvarar för. Riktlinjerna är endast vägledande vilket betyder att de inte är lagligt bindande, därför kan de frångås om det krävs.

Många kommuner använder sig av riktlinjer som i stor utsträckning är skrivna i linje med lagtexten och konkretiserar inte närmare respektive parts åtaganden. De kommuner som än så länge antagit riktlinjer är kommuner som återkommande ingår exploateringsavtal. Gemensamt för riktlinjerna från de kommuner vi analyserat avtal ifrån, är vem som bär ansvaret vid uppförandet av allmänna anläggningar.

I riktlinjer från kommun 5 beskrivs anläggandet av allmän plats genom följande formulering:

"Kommunen avser att i exploateringsavtalet ålägga exploatören eller fastighetsägaren att bekosta anläggandet av gator, vägar och andra allmänna platser och anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder som överenskommes för att detaljplanen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. "

Riktlinjerna behandlar inte vem som ska projektera och utföra anläggandet av allmän platsmark utan endast vem som står för kostnader och vilka anläggningar som ska anläggas för att överensstämja med detaljplanen.

I ett exploateringsavtal från samma kommun behandlas både vem som bekostar och ansvarar för projektering av allmän plats:

"De allmänna gator och gc-vägar med tillhörande belysning, avvattningsanordningar och dagvattenledningar samt parkytor som finns inom och i direkt anslutning till Exploateringsområdet projekteras och utförs av Kommunen."

Avtalsvillkoret överensstämmer inte med gällande riktlinjer vilket gör att det kan bli svårt för exploatören att förutsäga vad avtalet menar när riktlinjerna pekar på att exploatören ska ansvara för utförandet medan avtalet syftar till motsatt upplägg.

Exploatering och hållbara avtal

Att det i riktlinjerna inte regleras vem som ska stå för projektering och uppförande är i sig inte lagstridigt då riktlinjer får frångås och som man i sina riktlinjer även förbehåller sig:

"Kommunstyrelsen kan om det föreligger skäl i det enskilda fallet, frångå ovanstående riktlinjer när det krävs för att på ett ändamålsenligt sätt kunna genomföra en detaljplan."

Skrivelsen i riktlinjerna avser att förtydliga när de kan komma att frångås. Exploateringsavtalens giltighet förutsätter nästan uteslutande att gällande detaljplan för avtalet antas. Villkoret ovan syftar till att exploateringsavtalet ska kunna tecknas vid tillfällen då riktlinjerna behövt frångås.

Riktlinjernas funktion, som nämnt ovan, är att en exploatör ska kunna förutse vilka kostnader och åtaganden som kan uppkomma för denne vid tecknande av exploateringsavtal. Många kommuner väljer trots detta att anta generella och övergripande riktlinjer. Riktlinjerna följer i sig lagens formuleringar men ger ingen ökad insyn för exploatörer. Svepande och generella riktlinjer omintetgör syftet med den nya lagparagrafen och ses därför som ett misslyckande.

5 Intervjuer med verksamma på området

För att få en bättre helhetsbild och förståelse för avtalstecknandet och den bakomliggande förhandlingen har intervjuer genomförts med tjänstemän hos exploatörer och kommuner.

Intervjuer har gjorts med fem exploatörer och två kommuner. Fokus har legat på att få exploatörernas tankar och åsikter då arbetet främst inriktat sig på kommunens åtaganden. Trots detta är ändå kommunens tankar värdefulla och intressanta att få med som motpart. Tjänstemän från Skanska, Ikano Bostad, NCC, Wästbygg och Midroc har utgjort exploatörssidan. Kommuner som intervjuats har varit Malmö och Lund kommun. Vid valet av exploatör har vi försökt få en diversifiering gällande storleken men också företag som är aktiva i fler kommuner än storstadsregionerna. Malmö och Lund har valts ut för deras storlek samt deras olika sätt att arbeta med exploateringsavtal. Vi har valt att alla intervjuobjekt ska få förbli anonyma i följande avsnitt. Detta för att några av våra frågor kan vara känsliga för tjänstemännen att svara på då man eftersträvar en god relation med kommunerna. En del svar speglar även personliga åsikter framför företagets åsikter.

I intervjuerna har vi eftersträvat att få mer av en diskussion än en ren intervju. I följande del har vi därför delat upp underrubrikerna i ämnesområden som i fall kan vara överlappande. Det är på detta sätt som intervjuerna utförts och speglar därför tankarna på bästa sätt.

Följande ämnesområden har diskuterats:

- Antalet exploateringsavtal och beskrivning av intervjuobjekten
- Åtaganden, vem utför och vad är idealt?
- Kostnadsuppskattning och fördelning
- 2015 års lagregler
- Exploateringsavtalets ojämna förhandlingspositioner
- Gråzoner och påföljder

5.1 Antalet exploateringsavtal och beskrivning av intervjuobjekten

Exploateringsavtal tecknas i de fall exploatören är ägare till exploateringsområdet. Exploateringen och detaljplanearbetet sker ofta på exploatörens initiativ. Företag med större tillgångar bör rimligen därför teckna fler exploateringsavtal än mer resurssvaga företag. Faktorer som spelar roll är dock vilken kommun man är verksam inom samt företagets individuella strategi. Malmö kommun har t.ex. länge varit stora markägare och har därmed tecknat fler markanvisningsavtal än kommuner med en mindre landbank.

Företagen som intervjuats bekräftar vårt resonemang till viss del. De större aktörerna skriver ett par exploateringsavtal årligen (i Skåne) medan mindre aktörer skriver mindre än ett per år. En exploatör påpekade dock att även om företaget skriver fler

markanvisningsavtal så är exploateringsavtalen ofta större till omfattningen och avser därför fler bostäder:

”Exploateringsavtal omfattar ofta ganska stora områden. Ofta görs de också i ett samarbete med andra bolag [...] Vi skriver ofta många fler markanvisningsavtal, de görs ju inte för ett stort område på samma sätt [...] Vi har definitivt fler bostäder på egen mark”

Inget företag som deltagit i intervjuerna har riktat in sig på endast exploaterings- eller markanvisningsavtal. En av exploatörerna påpekar att mindre byggherrar dock kan föredra markanvisningsavtal då det binder upp mindre pengar:

”Vi föredrar att gå på markanvisning för det gagnar vår balansräkning då vi kan tillträda marken i ett senare skede och därmed slippa ligga ute med pengar”

Det ska konstateras att alla intervjuade företag är på ständig jakt efter egen mark att exploatera. Fördelar som nämnts under intervjuerna är möjligheten att vara delaktig i detaljplaneprocessen, styra upplåtelseform och få en större förhandlingsmöjlighet.

5.2 Åtaganden, vem utför och vad är idealt.

En av de viktigaste punkterna som exploateringsavtal reglerar är vilka åtaganden som ska utföras inom exploateringsområdet och vem som ska ansvara för respektive åtgärd. I många kommuner utförs all allmän platsmark av kommunen själva genom upphandling och endast undantagsvis sköter exploatören anläggande av gator och parker.

Anledningen till att kommunen väljer att uppföra allmän plats själva varierar. Ur våra intervjuer har två anledningar presenterats. Argumenten för valet av uppförandeformen har framkommit främst ur kommunintervjuerna men även vid samtal med exploatörer som är verksamma i flera kommuner.

Många kommuner menar att allmän plats måste upphandlas genom LOU och att det därmed kan vara olagligt för exploatören att ansvara för uppförandet. Efter att EG-domstolen i mål C-399/98, även känd som La Scala-domen, fastslogs att offentliga anläggningsarbeten inte utan vidare kan överlåtas på byggherren har läget om offentlig upphandling gällande allmän plats i Sverige varit oklar. Många kommuner menar att domen fortfarande är relevant och LOU ska tillämpas. Det finns dock kritik mot denna idé. I betänkandet *Bättre samarbete mellan stat och kommun*, menar man att La Scala domen i sig inte sätter stopp för exploatörens uppförande av allmän plats och att det heller inte finns några andra rättsregler som pekar på att LOU måste tillämpas.⁷⁴

⁷⁴ SOU 2015:109, s. 284 ff.

Malmö kommun framhäver i intervju att det istället är deras ansvar för drift och underhåll som föranleder valet av uppförandeform:

”Gatukontoret menar att på det sättet får de kontroll på kvalitén. Det har inte att göra med La Scala utan det är främst för att kvalitetssäkra”

I och med att kommunen själva uppför allmän plats får de en möjlighet att styra över utförandet och man undviker därmed oväntade fördröningar av drift och liknande i framtiden. Detta är en syn som Lunds kommun delar med Malmö kommun:

”Vi har olika syn på allmän plats, och det är ett av skälen till att kommunen ska bygga allmän plats. Byggaren har ett kortsiktigt perspektiv på hur den allmänna platsen ska byggas. Sen sitter ju kommunen och måste vårda lite sämre allmän plats. Om exploatör ska bygga allmän plats måste ju krav ställas, typ garantitid. Och besiktningar göras av exploatören.”

I våra intervjuer har detta synsätt presenterats för exploatörerna. De menar att tanken är förståelig men något generaliserande. Dåligt utfört arbete kan likväl skada exploatörens varumärke, man lägger därför gärna resurser för att projektet ska bli långsiktigt hållbart:

”Vi vill ju inte bara ha billiga exploateringsavtal, utan vi vill ju ha bra exploateringsavtal som ger mycket kvalitet till områdena. [...] i större områden vill man att det ska vara framtidssäkert och hållbart med bra kvalitéer.”

Trots att motiven bakom uppförandeformen är olika leder det dock till samma resultat. Alla delar i uppförandet handlas upp genom LOU, från projektering till anläggande. Offentlig upphandling är en process som är hårt reglerad med förfrågningsunderlag, utannonsering och anbudstider. Detta gör att processen kan bli mer utdragen än om exploatören skulle vara ansvarig för uppförandet.

Även exploatörssidan är delad i diskussionen huruvida LOU ska tillämpas eller ej. Några exploatörer håller med kommunerna i sin bedömning om att LOU ska tillämpas för uppförandet av allmän plats. En omdiskuterad fråga under intervjuerna är hur exploatörerna helst vill att åtaganden gällande uppförande hanteras, i det fall vi helt bortser från huruvida LOU är tillämpligt eller ej.

Exploatörerna ser både för- och nackdelar med att uppföra allmän plats själva men några är mer positiva till idén än andra. Fördelarna går främst att observera i tid och pengar. En exploatör beskriver frågan på följande sätt:

“Jag ser det på två sätt, för- och nackdelar. Fördelen är om vi själva fått handlägga och sen överlämna till kommunen då kan vi

Exploatering och hållbara avtal

själv styra, och äger kunskapen och möjligheten att hålla nere priserna. Men också styra tiderna för genomförandet. Det tenderar att bli dyrare än vad de borde behöva bli om kommunen ska bygga och vi bara ska betala. Man är aldrig lika noggrann när det inte är ens egna pengar det handlar om.”

En annan exploatör hävdar dock att det främst är tidsaspekten som är ett problem med offentlig upphandling. Kostnaderna borde rimligtvis vara så låga som möjligt då detta är grundprincipen i LOU:

“ [...] för oss är det bara fördelar att det går via LOU. För det är ett sätt att pressa priserna och få lägsta pris enligt given kvalitet. [...] per definition är det en lägre kostnad om det går via kommunen eftersom då har man prövat marknaden för att få in det lägsta priset.”

Alla exploatörer som intervjuats är enade om att processen med offentlig upphandling tar längre tid än om utförandet skulle gjorts av exploatören själv.

I de fall kommunen utför anläggandet av allmän plats blir inte utförandet momspliktigt. Detta medför att exploatörerna inte heller betalar för momsen då den inte faktureras. Detta medför en sorts rabatt som uppstår endast vid kommunalt utförande. Detta ser exploatörerna som den största nackdelen med att själva anlägga allmän plats:

”Om vi själv bygger anläggningar och överlämnar kan vi inte lyfta momsen om det är bostadsutveckling. Momsen faller då ut. Vid gatukostnadsersättning faller inte momsen ut. Förutsatt att kommunen inte gör det dyrare än vi, sparar vi de pengarna på 25%.”

Vid vägandet av fördelarna och nackdelarna föredrar majoriteten av exploatörerna eget uppförande av allmän plats. De menar att de samkörsfördelar och den egna projekteringen väger tyngre än den ”rabatt” momsen ger. De största förespråkarna för eget uppförande är de företag som har en egen anläggningssida med bra resurser, där man har råd att ligga ute med stora kostnader. Företag med mindre resurser och färre projekt ser större fördelar i kommunalt uppförande av allmän plats. I intervju med Malmö kommun framför exploateringsingenjörerna att önskemål från exploatörerna om att få uppföra allmän plats däremot är ovanligt:

”Jag tycker inte det är så många exploatörer som efterfrågar att få uppföra allmän plats själva.”

Alla projekt är emellertid unika och har egna förutsättningar vilket gör att olika uppförandeform kan vara att föredra i olika projekt. En flexibilitet menar exploatörerna hade förenklat processen.

5.3 Kostnadsuppskattning och fördelning

Vanligast är att exploatören betalar gatukostnadsersättning till kommunen för uppförandet av allmän plats. Ersättningen hanteras på olika sätt i exploateringsavtalen. I några kommuner väljer man att inte fastställa belopp utan endast betalning för verkliga kostnader, som nämns i avsnitt 4.3.3. Andra kommuner väljer att vara mer precisa:

“Vi skriver uppskattade kostnader, att det är uppskattat och att de verkliga kostnaderna ska betalas. Sen en bankgaranti motsvarande kostnaden. På en löptid som minst motsvarar genomförandetiden på planen.”

Vissa byggherrar menar att även om uppskattningen av kostnaderna är en bra fingervisning reglerar det inte kostnaderna vid fördröningar i projektet. Flera exploatörer har varit med om projekt där priset för allmänna platser blivit dubbelt så dyrt som den uppskattade kostnaden.

“Ett projekt såg ut att hamna på 700 kr kvm BTA men drog iväg p.g.a. tunnel under en väg och liknande. Kostnaden blev den dubbla och kostnaderna hamnade enbart på exploatören”

Kostnadsfördelningen är en av de större osäkerheterna som exploatörer ser i exploateringsavtalen. De går in i en situation där man inte är säker på vad man betalar för, till vilken leveranstid och kostnad. Exploatörerna är eniga om att osäkerheten finns men vid intervjuerna föreslås få förbättringar. Som nämns ovan gör vissa kommuner en uppskattning av kostnaderna. Kring denna lösning råder skilda meningar. En exploatör menar att uppskattningen kan vara användbar vid senare förhandlingar eller eventuella juridiska processer. Då kan man t.ex. påvisa att kostnaden blivit dubbelt så hög vilket man som exploatör inte kunnat vänta sig. Andra exploatörer ställer sig mer skeptiska till uppskattningarna då de menar att det kan ge en felaktig bild och att själva uppskattningen knappt är värt pappret det är skrivet på. Exploatörerna gör ofta egna kalkyler som blir mer eller mindre exakta beroende på områdets komplexitet. De litar därför främst på den egna beräkningen.

Frågan om vad som faktiskt får eller ska bekostas av exploatören är också ett problematiskt område. Rent lagstridiga åtaganden enligt PBL 6:41 är tydliga (men problematiska, vilket hanteras i avsnitt 4.4). Något som exploatörerna anser vara svårbedömt, är snarare det PBL 6:40 avser med begreppet exploatörens nytta:

“Vi klagar ju och knorrar när vi får betala oskäligen avgifter osv. [...] T.ex. en väg, hur många procent av den vägen är egentligen vår utbyggnad som den belastar.”

Reglerna kring nyttobegreppet i PBL 6:40 blir en förhandling mellan exploatören och kommunen. Vid anläggandet av en park kan diskuteras hur mycket av parken, som är till för allmänheten också, faktiskt används av boende i exploatörens projekt.

Exploatering och hållbara avtal

Lagstiftaren har, som nämns i avsnitt 3.3.2, menat att så länge en nytta uppstår kan exploatören få stå för kostnaden. Detta gör frågan till mer av en förhandlingsfråga än en faktisk juridisk osäkerhet i avtalet:

“Hur mycket vi tål i avtalet beror ju på hur mycket byggbar mark och liknande vi får. Kan vi göra det här torget som kostar 38 miljoner? Ja, om vi får 10 000 kvm byggrätt mer.”

5.4 2015 års lagregler

Lagreglerna som infördes 2015 och ändrades 2017 beskrivs närmare i avsnitt 3.3. När vi frågade i intervjuerna uppger kommunerna att bestämmelserna inte har inneburit särskilt stora förändringar eller ändrat kommunernas arbetssätt.

”Vi arbetar på samma sätt som innan. Riktlinjerna antog vi för att få transparens men arbetssättet förändrades inte.”

De kommuner som intervjuats uppger att de länge haft en utarbetad praxis för hur de skriver exploateringsavtal. Detta gjorde att arbetet med att ta fram riktlinjer blev mer en formalisering av processen än ett nytt arbetssätt.

Som nämnt ovan innebar inte förändringarna i lagen några större förändringar i kommunernas arbetssätt. Likaså uppger byggherrarna att få förändringar har gjorts i deras sätt att arbeta sedan 2015. I intervjuerna framförs olika tankar om huruvida lagtexten borde blivit mer detaljerad och reglerande och en kommun tycker att:

”Vi hade inte direkt velat se tydligare lagtext [...] på nått sätt ingår det väl lite i förhandlingen och spelet mellan parter. Ibland har vi att göra med små exploatörer och då är det mer en fråga på hur duktiga de är på att tillgodogöra sig info till projektet. Vi skulle kanske kunna styra upp det mer. Men det är ju den lilla aktörens fel om han genomför ett dåligt projekt.”

Kommunen menar att ett förtydligande kanske gynnat en exploatör utan erfarenhet men hade samtidigt inskränkt förhandlingsmöjligheterna i övrigt. Detta är ett synsätt som delas av majoriteten av de intervjuade. Lagstiftningen var ett steg i rätt riktning och ledde till en viss åtstramning. I intervjuerna uppger några exploatörer att en viss tydlighet saknas i lagtexten, vilket skulle förstärka exploatörens förhandlingsposition:

“Jag anser att ytterligare förtydliganden i PBL hade varit en bättre idé. För det är fortfarande för luddigt. nånstans där man i en förhandlingssituation kan säga att det här står i PBL och det är det vi ska förhandla om.”

Våra intervjuobjekt enas emellertid i tanken om att en alltför strikt reglering av exploateringsavtal hade försämrat avtalet i stort. Exploateringsavtalens unika

förutsättningar kräver att exploateringsavtalen ska kunna vara heltäckande för alla olika situationer, något som kan försvåras vid strikt reglering.

5.5 Exploateringsavtalets ojämna förhandlingspositioner.

Som en av våra grundfrågeställningar ville vi utreda huruvida kommunens maktposition påverkar avtalsförhållandet negativt. På grund av planmonopolet befinner sig kommunen i en position där de avgör ifall ett exploateringsavtal blir godkänt eller inte. Detta torde leda till att kommunen i vissa fall gör övertramp som påvisas i oskäliga avtalsvillkor. En av exploatörerna ser problematiken på följande sätt:

“Vi som exploatörer måste vara tuffare och tydligare för vad det är som krävs för att kunna bygga. Vissa menar då att vi kommer i dålig dager gentemot kommunen. Jag upplever att byggherrarna är för rädda för att sätta ner foten och ibland så använder kommunen då sin möjlighet, då kommunen har ett annat perspektiv. De tänker inte på pengar den närmsta tiden utan på hållbart bra byggande om 50 år.”

Exploatörerna är överens om att kommunen har en maktposition i avtalsförhållandet. Åsikterna går isär då vi diskuterar hur mycket maktpositionen ska få påverka och hur mycket den faktiskt påverkar. Vissa menar att kommunen ofta gör övertramp och överutnyttjar sin maktposition medan andra inte ser förhållandet som ett särskilt stort problem. Vi har i våra intervjuer märkt ett par förhållanden som påverkar hur exploatörerna uppfattar motparten. Vilken storlek kommunen har visar sig spela roll i avtalsförhållandet:

“Eftersom stora kommuner har högre kompetens och bejakar sin rätt i större utsträckning än mindre kan. Det andra är att små kommuner är mer angelägna om byggandet och därför är lättare att förhandla med. [...] Det jag kan efterlysa i storkommuner är helikopterperspektivet som naturligt finns i mindre kommuner där det är närmare mellan politiker och verksamma tjänstemän.”

Exploatörerna menar att mindre kommuner ofta är lättare att förhandla med men att detta kanske krävs för att det ska finnas en någorlunda balans i uppförandet av projekt. Om en mindre kommun inte hade varit tillmötesgående skulle byggandet koncentrerats till storstadsregionerna i än större utsträckning än idag.

En annan aspekt som påverkar förhandlingarna är personkemin mellan parterna, menar både exploatörer och kommuner. En väl fungerande relation mellan parterna leder oftare till ett avtal där bägge parter är nöjda med avtalets innehåll. En exploatör menar att för en ej insatt kan det uppfattas som speciellt i och med kommunernas likställighetsprincip men att det är omöjligt att komma ifrån en mänsklig påverkan i avtalskrivandet.

Exploatering och hållbara avtal

Hur kommunens maktposition manifesterar sig i avtalen har exploatörerna olika tankar och erfarenheter av. Majoriteten av intervjuobjekten har något exempel på det ojämna avtalsförhållandet. En exploatör berättar om ett projekt där exploatören upptäcker att det inte utförts saneringsarbeten på kommunens grannfastighet i samma utsträckning som de blivit ålagda att göra på den egna fastigheten. Farhågan om att denna kostnad skulle kunna falla på exploatören gör att felet inte påpekas:

“I allmänhet går bägge parter nöjda ur samarbetet. Men visst, i t.ex. ett projekt så tvingas vi till en stor sanering medan kommunen låter sin park vara orörd. Vi tycker att upplägget är speciellt men man vill ju inte väcka den björn som sover för då är det ju mycket troligt att det är vi som får betala för själva saneringen. Det känns ju ganska tokigt att vi har väldigt höga krav på oss medan kommunen inte har någon alls.”

Många exploatörer menar att förhandlingen är en balansgång. En exploatör kan välja att acceptera kommunens krav utan diskussion. Detta kan leda till en smidigare avtalsprocess men kan också innebära fördyringar då man accepterar villkor som eventuellt är mer långtgående än de behöver vara. Alternativet att påpeka oskäligen villkor (i exploatörens mening) kan leda till en jämnare fördelning av åtaganden och därmed minskade kostnader. Här finns emellertid risken att diskussionerna blir utdragna och projektet blir försenat:

“Ja det gör vi ibland och trilskas med fastighetskontoret, sen går det ett år och vi har inte vunnit nånting. Och då säger kommunen att kommer vi inte överens antar vi inte detaljplanen. [...] Vi tycker inte det är rätt men vi tar kostnaden för att komma vidare.”

5.6 Gråzoner och påföljder

I vår avtalsanalys och under våra intervjuer har några avtalsvillkor uppmärksamats. Detta är villkor som kan stå i strid med gällande rätt, såsom en exploatörs uppförande av en förskola eller villkor om lägenheters upplåtelseform. Avtalsvillkoren diskuteras närmare i avsnitt 4.4. Vid första anblick uppfattade vi avtalsvillkoren som olagliga och vi har därför i våra intervjuer diskuterat problematiken med exploatörerna. Majoriteten av intervjuobjekten har dock poängterat att det sällan är så svart eller vitt som det kan verka.

Ett av våra avtal hade ett villkor om upplåtelseform, där kommunen ställde krav på att byggnaderna inom ett visst område skulle upplåtas med hyresrätt. I intervju med exploatören som var inblandad i projektet visade det sig att kommunen hade motiverat avtalsvillkoret med att en överföring av mark hade gjorts från kommunen till exploatören. Därmed ansåg kommunen att krav om upplåtelseform kunde ställas på området. Det som ska noteras är att den överförda markbiten var relativt liten i förhållande till det övriga markområdet. Exploatören menade att här fanns en gråzon, vilken storlek måste kommunens mark ha för att krav om upplåtelseform ska kunna

Exploatering och hållbara avtal

ställas? Vid förhandlingen var exploatören medveten om att villkoret var rättsosäkert. Detta påpekades och kravet blev istället tidsbegränsat. Exploatören menade att även här fanns ett givande och tagande.

Uppförande av förskolor är något vi först upptäckte i vår analys och har återkommit i nya former under våra intervjuer. Som beskrivet i avsnitt 4.4 kan en förskola vara mycket viktig även för en exploatör och detta är en åsikt som majoriteten av exploatörerna ställer sig bakom. Problemet har därför inte realiserats då exploatören sällan ställer sig kritisk till uppförandet. Här finns också en gråzon då det kan finnas avtal utanför exploateringsavtalet som hanterar finansieringen av uppförandet:

“Förskolan får vi betala men vi får ett hyresavtal av kommunen. I något projekt vi hade var dock detta hyresavtal så dåligt att projektet inte bar. I det fallet gav då kommunen med sig och en privat aktör fick istället hyra.”

Enligt PBL 6:41 får inte förskolan bekostas av exploatören men med hyresavtalet skapas en gråzon som är svår att dra några slutsatser ur. I fallet då även den privata aktörens hyra hade varit för låg hade problemet kommit till sin spets.

I allmänhet regleras sällan påföljder i exploateringsavtal och påföljder mot kommunen är obefintliga. Trots detta finns exempel på där kommunens åtaganden blivit försenade eller fördyrats. Problemen har föranletts dels av oaktsamhet men ofta av oförutsägbara faktorer:

”Det som kommunen lovar att göra t.ex. skolor och förskolor. I ett område vi är verksamma i, har både förskola och skola försenats ett år och detta kommer ju att visa sig i våra försäljningar i området.”

Tidsreglering är något som parterna sällan vill reglera precist. Den viktigaste aspekten i ett projekt är att parternas åtaganden följer varandra i utförandet. En utsatt tid för exploatörens åtaganden gör att flexibiliteten försvinner. Om kommunen blir försenad kan exploatören tvingas binda pengar i projektet tidigare än nödvändigt. Att inte avtala om precisa tider med kommunen gör att handlingsfriheten i avtalet ökar. Parterna är i denna del av samma åsikt och tidsaspekten är därför ofta lätt att avtala om:

”Tiden är lättast att komma överens om. Och det försöker vi få in i avtalen så vi har någon form av rådgighet för när man ska börja bygga och färdigställa allmänna platser. [...]emellertid vill vi inte reglera tiden precist. För att vi vill ha handlingsfrihet i avtalet. Vi vill inte ha kostnaderna tidigare än nödvändigt.”

Efter att avtalet skrivs har kommunen och exploatören tillsammans en kontinuerlig uppföljning av den tidsplan som ofta tas fram i samband med avtalstecknandet. Detta

Exploatering och hållbara avtal

är också en anledning till att avtalsvillkoret inte behöver preciseras ytterligare, då uppförande sker efter dialog mellan parterna.

I förhandlingen menar exploatörerna att en viss ödmjukhet måste visas gentemot kommunen. Exploatören får inte vara alltför motstridig då man vill hålla sig på god fot med tjänstemännen i den kommunen man är verksam inom. Detta är ett problem som inte uppstår för kommunen på samma sätt:

“Man vill ligga på plus hos kommunen så man kan inte driva allt till vansinne. Man vill inte bli svartlistad. “

Att genom en juridisk process försöka göra gällande påföljder gentemot kommunen är därför inte något som en exploatör är intresserad av. Förutom att processen förhalar projektet kan det också påverka framtida relationer, vare sig det är rätt eller inte. Även om kommunen ska verka oberoende menar exploatörerna, som nämnt tidigare, att personkemin är en väsentlig faktor i avtalsförhållandet.

Exploatörerna framhäver emellertid att förseningar och fördröjningar även uppkommer på grund av deras arbete. Detta menar exploatörerna är en annan anledning till att man sällan vill reglera påföljder, kommunen skulle då kunna bli strängare i sin reglering av exploatörernas arbete. Förhandlingen inom och utanför blir det centrala mer än själva avtalsinnehållet, även här är det frågan om ett givande och tagande.

6 Diskussion och slutsatser

Exploateringsavtal är en avtalsform som länge har varit oreglerad och som formats av många års praxis. Det har alltid funnits ett behov av att i ett avtal definiera ett projekt och reglera kostnader samt fördela ansvar för uppförandet. Emellertid är det först på senare år som avtalen har definierats och hanterats i lagtext. Då vårt arbete påbörjades hade vi en tanke om att avtalen innehöll juridiska osäkerheter som skulle kunna vara problematiska, vilket också förstärktes något av betänkandet *Ett enklare plangenomförande*⁷⁵ tillsammans med vår egen analys av avtalen. Diskussioner och intervjuer med verksamma på området visar dock en annan bild där avtalsformens praxis och historia visar sig vara betydelsefull.

Nedan följer våra tankar och kommentarer angående tidigare avsnitt och hur problem som observerats i analysen hanteras i praktiken.

6.1 Tid

I en exploateringsprocess delas tiden upp i tider före och efter avtalstecknande. Tider före avtalstecknande består av förhandlingar mellan kommunen och exploitören, ofta samtidigt som detaljplanen tas fram. För tider efter avtalstecknandet är upphandling, projektering och genomförande de processer som tar tid. I avsnitt 3.2.2 konstateras att den långa processen före avtalstecknande var ett av problemen som togs upp i utredningen *Ett enklare plangenomförande*. Utredarna menar att ett förtydligande i lagtext förkortar förhandlingarna då transparensen ökar och avtalen blir mer standardiserade.

I avsnitt 5.4 framhäver både kommuner och exploitörer att någon större förändring i arbetssätt inte skett sedan införandet av de nya lagreglerna. Processen ser i stort sett likadan ut som tidigare och tidsåtgången är densamma. Frågan är om en större förändring hade kunnat iakttas om lagändringen hade varit mer reglerande? Efter vår analys och intervju med exploitörer inser vi dock att striktare regler kan komma att hämma avtalet. Exploateringsavtalen behandlar ofta stora projekt där komplexa lösningar kan efterfrågas. I ett projekt kan exempelvis en park vara en fortsättning av en innergård och kostnaderna betalas därför naturligt av exploitören. I ett annat fall kan en park vara mer allmän och därmed bör endast en del av kostnaden läggas på exploitören. En lagtext som hade reglerat hur kostnaden ska fördelas hade kanske sparat tid men samtidigt inneburit att avtalet varit mindre anpassat för exploateringsområdets unika förutsättningar. PBL 6:40 utformades så att man i avtalet fick stor avtalsfrihet. Vilka kostnader som exploitören ska stå för får behandlas i förhandling mellan parterna, något som kan dra ut på tiden. Vi menar dock, på grund av ovan nämnda anledningar, att avtalsfriheten behövs.

I avsnitt 4.3.2 presenteras några olika formuleringar som används för att reglera tider efter avtalstecknandet. Tidsreglering formuleras på varierande sätt i olika kommuner.

⁷⁵ SOU 2012:91, s. 189

Även projektets förutsättningar påverkar om man behöver tidsreglera eller ej. Då analysen påbörjades framstod det faktum att tiden sällan reglerades precis som märkligt för oss. Vår uppfattning var att förseningar uppkommer relativt ofta vid exploateringar och att tidsplaneringen rimligtvis borde vara central i projektet. Borde inte parterna därför vara intresserade av att kunna göra påföljder gällande vid eventuell försening? Intervjuade exploatörer svarade att de inte vill binda kapital tidigare än nödvändigt. Då exploatören ofta är den som bär kostnaderna i projektet vill man matcha försäljningen med utgifterna. I ett avtal där tiden inte regleras precis finns det möjlighet att binda kapital först då den egna byggnationen påbörjas och man minimerar därmed förlusten av kapitalbindningen.

I våra intervjuer framkom ytterligare en faktor som påverkar tidsplaneringen. Detta var kommunens arbete med LOU. Huruvida LOU måste tillämpas vid uppförande av allmän plats är omdebatterat och i avsnitt 5.2 presenteras intervjuade exploatörer och kommuners tankar. Här menar vi att en större flexibilitet från kommunens sida hade varit önskvärd. I projekt där exploatören enkelt hade kunnat ansvara för uppförandet av allmän plats hade mycket tid kunnat besparas. Byggnationen av det egna projektet kan samköras med uppförandet av allmän plats och exploatören har då en möjlighet att planera tiden efter exploateringen i övrigt. Kommunen fungerar istället som kontrollinstans och ser till så att kommunens normala standard och kvalitet uppnås. Ökad flexibilitet från kommunens sida tror vi därför hade skapat en effektivare exploateringsprocess.

Efter hand som examensarbetet får sin form konstaterar vi att tidsaspekten, om än central, inte verkar vara ett stort problem. Verksamma parter menar att det är enkelt att komma överens gällande tiden och att samarbetet på detta plan ofta fungerar bra. Alla involverade parter vill på ett effektivt sätt få fram bra projekt. Ovan diskuteras huruvida uppförandet av allmän plats ska kunna göras av exploatören. I avsnitt 5.2 menar dock en kommun att sådana önskemål sällan framförs. Detta torde vara en indikation på att proceduren är välfungerande och att exploatören ofta tycker kommunens arbete är väl utfört. Vi har efter intervjuer med exploatörerna även fått en känsla av att vissa projekt mår bra av att de tar längre tid. Projektets brister synliggörs och möjlighet till avhjälpande finns tillsammans med att fler infallsvinklar belyses och färre misstag görs.

6.2 Parternas åtaganden

I avsnittet ovan diskuteras svårigheterna i att reglera en avtalsform såsom exploateringsavtal. Avsnittet diskuterar främst tidsreglering. Nära besläktad med denna diskussion blir förhandlingen om vilka kostnader exploatören ska stå för som diskuteras i detta avsnitt. Vi konstaterar ovan att en strikt lagstiftning kan spara tid men samtidigt hämma möjligheterna att anpassa avtalet efter exploateringsområdet. Lagstiftaren har haft en stor utmaning i att förtydliga vad avtalet får innehålla utan att bakbinda de förhandlingsmöjligheter som krävs för att exploateringsprojektet ska bli lyckat.

Exploatering och hållbara avtal

De komplicerade förhållandena leder till en komplex förhandling. Det är dels på grund av orsakerna ovan men också på grund av det ojämna avtalsförhållandet, som diskuteras i avsnitt 6.3. Lantmäterimyndigheten ska i enlighet med PBL 5:15 fungera som rådgivande myndighet i exploateringsförhållandet, detta beskrivs närmare i avsnitt 3.3.5. Huruvida ett åtagande, eller kostnad för ett åtagande, är rimligt är dock även en svår fråga för Lantmäterimyndigheten. Det största problemet, och nog också kärnan i det hela, är att rättsområdet i stort sätt saknar praxis. I förhandlingen har varken avtalande parter eller LM en möjlighet att peka på ett villkor eller underlag att hänvisa till rättspraxis. Varje gång ett avtalsvillkor uppfattas som oskäligt av en part blir förhandlingen längre snarare än att en part går till allmän domstol. Som konstateras i avsnitt 5.6 finns även flertalet gråzoner som också försvårar förhandlingen.

I avsnitt 5.3 konstateras att en stor del av förhandlingen innan avtalstecknande utgörs av en fördelning av vilka kostnader som exploatören ska stå för i exploateringen. PBL 6:40 säger att om exploatören ska bekosta utbyggnaden av allmän plats ska kostnaden stå i rimlig relation till exploatörens nytta av planen. Kärnfrågan blir vilka kostnader som kan relateras till exploatörens nytta och vad som anses vara exploatörens nytta. I och med antagandet av en detaljplan sker, oftast, en värdestegring på exploateringsområdet. Exploateringsområdets värde relateras till det antal byggrätter som detaljplanen omfattar. Detta är dock bara en fingervisning om vad den faktiska värdeökningen blir då en närmare analys vanligtvis inte påbörjas förrän detaljplanen antagits. Värdestegringen får därefter ställas i relation till de kostnader exploatören har accepterat i och med tecknandet av det bakomliggande exploateringsavtalet. I lagens mening är kravet om nytta uppfyllt så fort exploatören gör en ekonomisk vinst. Den faktiska nyttan är emellertid högst individuell för varje projekt och beror på exploatörens interna avkastningskrav, dvs. den vinstmarginal exploatören vill ha för att finansiera projektet. Att på ett enkelt sätt bedöma vad som står i rimligt förhållande till nyttan, i enlighet med PBL 6:40, blir därför komplicerat.

En stor del av frågans komplexitet har att göra med allmänhetens nyttjande. Av vem och hur mycket en allmän plats kommer utnyttjas är ofta frågor som bara kan spekuleras i innan de är uppförda. En väg i direkt anslutning till ett exploateringsområde är en självklar förutsättning för en exploatörs projekt. Kostnaden betalas därför naturligt av exploatören. En närliggande park blir däremot svårare att bedöma. Parken kan vara en förutsättning för att detaljplanen ska kunna genomföras men hur stor procent av användandet som kan relateras till exploatörens projekt är svårare. Frågan blir också mer komplicerad av att man ofta inte vet det exakta utförandet av parken, ett exempel på detta finns i avsnitt 4.2.8. I avsnitt 6.1 konstaterar vi att problematiken kan försvinna med strängare lagregleringen men riskerar att skada avtalet på andra sätt.

Regeringen gjorde 2015 ett försök att förenkla kostnadsdiskussionen utan att inskränka avtalsfriheten. Den gav då LM i uppdrag att ta fram ett förslag om en normaltaxa för kommunala gatukostnadsavgifter. Detta förslag avslogs emellertid av

Riksdagen tidigare i vår.⁷⁶ I en av våra intervjuer framkom också stark kritik mot förslaget då man tyckte att förslaget var knepigt att applicera på komplexa områden. Vi menar emellertid att standardiserade kostnadsberäkningar är ett av få sätt att förenkla den svåröverskådliga avtalssituationen. Normaltaxeförslaget var kanske inte rätt tillvägagångssätt men det är ett tankesätt som vi tycker behövs. Det finns idag standardiseringar som visar en viss positiv effekt på kostnadsförhandlingen. Ett exempel är kommuner där man har olika nivåer av gatustandard. En exploatör med erfarenhet av området kan då lättare beräkna vilken kostnad en utbyggnad medför vilket ger en ökad transparens och kortare förhandlingar i linje med lagens syfte.

En ytterligare svårighet är att bedöma om en åtgärd är att anse som ett steg av en etappvis utbyggnad eller inte, i enlighet med PBL 6:42. I avsnitt 3.3.4 om åtgärder som vidtagits före avtalets ingång, menar LM att en fördjupad översiktsplan borde kunna utgöra en gräns för vad som är att anse som etappvis utbyggnad. Genom att använda en fördjupade översiktsplanen som yttre ram för den etappvisa utbyggnaden menar vi att en konsekvens skapas i beslutsfattande. På så sätt får Lantmäterimyndigheten en möjlighet att på ett enkelt och rättvist sätt utföra sitt uppdrag som rådgivande myndighet då en viss praxis har skapats. Förhandling för exploateringsområden som inte är en del av en fördjupad översiktsplan blir däremot inte inkluderade i denna praxis. Förhandlingen som diskuteras ovan med allmänt nyttjande och exploatörens nytta aktualiseras därför.

Avslutningsvis konstaterar vi att i frågan om vad exploatören ska betala, är det svårt att säga vad som är rätt och fel. Vissa menar att exploatören redan gör stora vinster och därför borde stå för alla kostnader i en detaljplan. Andra menar att det rättvisaste hade varit att sprida kostnaden för allmänna anläggningar på alla kommunmedlemmar då de just är allmänna. Vi menar att det rimligaste hade varit att avstå från sina egna preferenser och titta till hur man effektivast kan uppnå ett hållbart avtal och ett hållbart byggande.

6.3 Det ojämna avtalsförhållandet

Kommunerna har i Sverige ett planmonopol, dvs. det är en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten, i enlighet med PBL 1:2. Detta innebär att det är kommunen som bestämmer huruvida en plan kommer till stånd eller inte. Exploateringsavtalet är ett avtal om genomförande av detaljplan, om en detaljplan inte antas är avtalet därmed utan verkan. Som presenteras i avsnitt 4.2.1 tas ofta detaljplanens godkännande med som rekvisit för ett avtals giltighet men även utan detta rekvisit blir exploateringsavtalet handlingslöst om detaljplanen inte antas. Exploatören sätts därför i en beroendeställning gentemot kommunen. För att det egna projektet ska gå att genomföra krävs det att kommunen antar den detaljplan som är underlag för projektet.

⁷⁶ Riksdagsskrivelse, 2016/17:234

Exploatering och hållbara avtal

I avsnitt 2.2.1 presenteras de rättsregler kommunen ska följa i sitt agerande och beslutsfattande. Kommunen ska även förhålla sig till de regler som ställs i PBL gällande planmonopolet. En god samhällsnytta ska eftersträvas men samtidigt ska den enskilda exploatörens rättigheter beaktas. Det blir balansgång och en tydlig konsekvens i kommunens agerande kan vara svår att upprätthålla.

Vi tror att det ojämna avtalsförhållandet gör sig gällande på många sätt i exploateringsavtalen. Både på tydliga sätt och mer subtilt. Det ojämna avtalsförhållandet gör sig påmint genom hela avtalsförhandlingen även om det kanske inte är uppenbart i ett avtalsvillkor. Det är svårt att utläsa ur ett avtal men har framkommit i våra intervjuer med verksamma exploatörer, där de menar att man vill hålla sig på god fot med kommunen och därför får välja sina strider då man i framtida förhandlingar är beroende av att ha en bra relation med kommunens tjänstemän, se avsnitt 5.5.

Som diskuteras i avsnitt 6.1 och 6.2 sker ofta långa förhandlingar gällande fördelningen av kostnader för uppförandet av allmän plats. I denna förhandling finns tydliga exempel på parternas ojämna förhandlingspositioner. Om parterna inte kan enas om en kostnadsfördelning kan det uppstå ett dödläge i förhandlingen där exploatören till slut måste acceptera kommunens villkor för att komma vidare i förhandlingen. Då parterna ofta förhandlar om framtida nyttjanden av områden och liknande är det ingen som med säkerhet kan säga att deras åsikt är den korrekta. Det problematiska framkommer i att oavsett vem av parterna som har ”rätt” i frågan är det fortfarande kommunen som är den beslutande myndigheten.

Som nämns tidigare i avsnittet ska kommunen beakta både allmänhetens och den enskildas rätt då de ingår avtal. Detta kan vara en svår balansgång och problem uppstår när kommunen eftersträvar att tillgodose en parts rätt för mycket. I avsnitt 2.3 visas exempel på där kommunen gynnat allmänheten eller den enskilda för mycket. Exempelen är dock gamla och mycket har förändrats sedan dess. Efterhand som vår analys- och intervjudel genomfördes fick vi emellertid en känsla av att kommunen i vissa fall sätter mer långtgående krav än vad som är rimligt, även när de själva är medvetna om detta. Ett ”går det så går det”-tänk som gör att exploatören måste sätta ner foten för att inte bli belastad av högre kostnader. Vi menar att denna strategi kan tänkas bryta mot de offentlighetsrättsliga principerna som presenteras i avsnitt 2.2.1. Genom att arbeta på detta sätt missgynnar man mindre exploatörer som inte har samma juridiska kunskaper som de större aktörerna.

6.4 Otydliga och oklara avtalsvillkor

I avsnitt 4.2 går vi igenom ett exploateringsavtal och analyserar det utifrån den karaktär de olika villkoren har. Då vi påbörjade vår analys ansåg vi att det fanns många villkor som var otydligt formulerade och som därmed innebar en risk för inblandade parter. Exploatörerna ställer sig dock frågande till problemet och menar att oklarheterna aldrig åsamkat några svårigheter.

Exploatering och hållbara avtal

Vid tecknandet av ett avtal har det under en längre tid förts en dialog mellan kommun och exploatör och därmed kan förhållanden som inte framgår av avtalet ha diskuterats. Ett sådant förhållande exemplifieras i ett avtalsvillkor från kommun 14:

“Exploatören skall för ombyggnad av gångbana utmed fastigheten och dispositionsplanekostnader betala 120 000 kr exkl. moms senast vid den tidpunkt denne överlåter tomt till tredje man eller själv bebygger fastighet inom planområdet”

Avtalsvillkoret ger exploatören en skyldighet att betala för ombyggnation av en gångbana utmed den egna fastigheten. Villkoret i sig är relativt tydligt förutom det faktum att ombyggnaden inte specificeras närmare. Vad som gör villkoret problematiskt är att avtalet i övrigt inte behandlar uppförande av anläggningar inom området. Parterna är troligtvis helt överens om gångbanans kvalité och omfattning, vem som ska utföra ombyggnationen och när detta ska ske. Det som hänt i detta fall är att parternas förhandling och diskussion inte blivit nedtecknad. Då uppstår en risk för bägge parter. När delar av ett avtal inte är nedskrivet får ord stå mot ord vid en eventuell konflikt mellan parterna och vi kan tänka oss flera scenarion där meningsskiljaktigheter kan uppkomma. Exempelvis kan en kommunrepresentant bytas ut, vilket kan leda till ett informationsbortfall av det som muntligen avtalats. Oavsett i hur stor utsträckning problemet realiserats så är det fortfarande en teoretisk risk som kan orsaka extra arbete. Oklarheten i ett avtal kan också orsaka problem vid en överlåtelse av avtalet. Förutom informationsbortfallet som nämns ovan kan det också bli svårare att hitta en köpare vid eventuell försäljning eftersom avtalet innehåller risker och oklarheter.

I början av avsnittet konstateras att oklara avtalsvillkor förekommer relativt ofta i exploateringsavtal. Förutom sådana problem som diskuteras i stycket ovan gör oklarheten också att en rättslig prövning försvåras. Om parterna är medvetna om oklarheterna i avtalet kan de bli mindre benägna att rättsligen pröva avtalet då det innebär en risk med osäkert utfall.

Under examensarbetet har vi insett att förhandlingen är väsentlig. Den pågår under en längre tid och villkoren har diskuterats fram och tillbaka. Det blir därför naturligt men också mer problematiskt då villkor inte nedtecknas korrekt. Förhållanden som är uppenbara för parterna försvinner från texten och avtalet blir oklart och svårtolkat. För att minimera risker och undvika framtida problem anser vi därför att det är essentiellt för parterna att noggrant notera vad som diskuteras i förhandlingen.

6.5 Rättsosäkra krav

I avsnitt 4.4 presenteras ett antal avtalsvillkor vars lagliga stöd är tveksamt. De kan delas upp i villkor som strider mot PBL 6:41, villkor som genom analog tolkning är lagstridiga och villkor som i sig är korrekta men där kommunen bryter mot de offentligrättsliga principerna. Intervjuade exploatörer framför emellertid att frågan sällan är svart eller vit, som nämns i avsnitt 5.6.

Exploatering och hållbara avtal

Byggnadsverk som kommunen är skyldiga att tillhandahålla får enligt PBL 6:41 inte bekostas av exploatören. Villkor med sådana åtaganden har i våra analyserade avtal framställts av kommuner, se avsnitt 4.4. Lagligheten i avtalsvillkoret blir emellertid svårtolkad då det kan finnas avtal utanför exploateringsavtalet som hanterar betalningen till exploatören. Oftast är det långa hyresavtal, där kommunen väljer att hyra den lokal som exploatören har uppfört.

I våra intervjuer menar de flesta exploatörer att detta tillvägagångssätt fungerar relativt väl. Vi kan dock tänka oss situationer där avtalsvillkoren blir lagstridiga enligt PBL 6:41. Det största problemet realiserar då kommunens hyresavtal inte skapar tillräckligt goda ekonomiska förutsättningar för att projektet ska kunna genomföras. I det fall exploatören får ta delar av sin vinst för att projektet ska kunna bära det avtalade byggnadsverket får det ses som att exploatören därmed bekostar delar av byggnadsverket, något som är lagstridigt enligt PBL 6:41. Detta är ett scenario som enligt exploatörerna har uppkommit. I de fallen har exploatören istället fått vända sig till privata aktörer för att på så vis få ett mer ekonomiskt hållbart hyresavtal. Vanligast exempel på diskuterade byggnadsverk är förskolor. Det kan dock konstateras att bara för att en förskola blir i privat regi befriar inte detta kommunen från sitt ansvar att tillhandahålla servicen, se avsnitt 3.3.3. Således menar vi att kommunen inte har bekostat åtagandet, i enlighet med PBL 6:41, såvida den inte ingår ett hyresavtal som lämnar exploatören utan negativ ekonomisk påverkan.

Det finns restriktioner för vad som får regleras i detaljplaner. I avsnitt 3.3.2 konstateras att dessa restriktioner även gäller villkor i exploateringsavtal. Ett exempel på en sådan restriktion är valet av upplåtelseform, som nämns i avsnitt 4.4.3. Det är för kommunen olagligt att ställa krav om vilken upplåtelseform en exploatörs projekt ska ha. Om än ovanligt så har vi i vår analys ändå stött på sådana villkor. Här finns emellertid också en gräzon då de relevanta exploateringsavtalen innefattar en marköverföring från kommunen till exploatören. Den lagtolkning som gjorts menar att ingen upplåtelseformsreglering får ske på privatägd mark. Vi menar därför att en reglering inte blir giltig endast på grund av att del av exploateringsområdet från början var kommunägd. Vid överföring av kommunägd mark till exploatören bör krav om upplåtelseform endast kunna ställas för byggnad på den överförda marken. I fall där endast en mindre överföring görs eller där man inte kan göra en avgränsning av projektet, så att t.ex. hyresbyggnad endast hamnar på tidigare kommunal mark, bör krav om upplåtelseform inte kunna ställas.

Som diskuteras i avsnitt 6.3 ska kommunen följa de offentlighetsrättsliga principerna, som finns beskrivna i avsnitt 2.2.1. I ovan nämnda avsnitt diskuterar vi hur maktpositionen ibland påverkar vad som avtalas. Trots att kommunen inte tecknar oskäligen avtalsvillkor eller missbrukar sin maktposition kan de anses agera icke rättsenligt. Vi har efter vår analys uppmärksammat att exploateringsavtal från samma kommun kan ha väldigt olika avtalsvillkor, vilket beskrivs i avsnitt 4.4.4. Problemet är däremot svårt att upptäcka och av en mer teoretisk karaktär. Exempel på inkonsekvensen är i det fall kommunen i ett avtal reglerar tiden noggrant medan i ett annat vägrar avtala om det samma. Kommunen anses dock agera icke rättsenligt

endast i det fall de gör avsteg utan saklig grund, i exemplet kan det finnas många rimliga förklaringar till vägran.

Många av problemen som diskuteras i detta avsnitt kan relateras till det ojämna avtalsförhållandet som diskuteras i avsnitt 6.3. Exploatörerna är ofta medvetna om att ett avtalsvillkor är oskäligt. Påpekanden om detta görs men en allt för utdragen diskussion kan leda till större kostnader än att bara acceptera avtalsvillkoret, som diskuteras närmare i avsnitt 6.1.

6.6 Påföljder i exploateringsavtalet

Exploateringsavtal har tillämpats under en lång tid. Trots det finns det mycket lite rättspraxis som hanterar innehållet i exploateringsavtalen. Detta var något som vi uppfattade som märkligt och var en av huvudanledningarna till att vi valde att skriva om exploateringsavtal. Är det så att parterna alltid går nöjda ur avtalsförhållandet eller sker uppgörelser internt mellan parterna?

I vår analys förekom få avtalsvillkor som innehöll tydliga påföljdsbestämmelser men det fanns däremot villkor där man kan utläsa underförstådda påföljder, se avsnitt 4.2. En vanligt förekommande påföljd som kommunen kan använda sig av är innehållande av den säkerhet som exploatören lämnar i de flesta exploateringsavtal. Säkerheten kan användas för att täcka exploatörens betalningsskyldighet för uppförandet av allmän plats. Vid förfallen betalning kan kommunen hålla inne säkerheten. Säkerheten kan emellertid även täcka mer generella skyldigheter som åligger exploatören. Här tänker vi oss att innehållandet av säkerheten blir mer komplicerad då dessa skyldigheter inte är närmare definierade. I övrigt finns få påföljder formulerade. Vitesklausuler och andra liknande påtryckningsmedel har endast förekommit i enstaka fall och har då varit kopplade till upplåtelseformsreglering, något som vi diskuterar lagligheten kring i avsnitt 6.5. Vår tanke är att kommunerna kanske är medvetna om att de är den starkare parten i avtalsförhållandet och att de därför väljer att inte göra för stora påtryckningar gentemot exploatören. Det kan också tänkas att påföljdsbestämmelser hämmar det hållbara avtalet i och med att avtalet blir mindre fritt.

Påföljder gällande kommunens förpliktelser förekommer i princip aldrig. I våra intervjuer framkommer också att få påföljder gentemot kommunen påtalas. Exploatörerna menar dels att man inte vill bråka med kommunen i för stor grad samt att även om man har rätten på sin sida så kan förhandlingen bli utdragen, som diskuteras i avsnitt 6.2. Om vi väljer att bortse från detta faktum menar vi emellertid att exploatören i flera fall rent teoretiskt har möjligheten att göra påföljder gällande med stöd av avtalslagen.

I avsnitt 2.1 konstateras att tvister avseende exploateringsavtalens innehåll prövas av allmän domstol i enlighet med avtalsrätten. Där diskuteras också AvtL 36 § som vi menar är mest tillämplig i avtalslagen. Paragrafen säger att särskild hänsyn ska tas till den part som intar en underlägsen ställning i avtalsförhållandet, vilket vi anser att exploatören gör, se avsnitt 6.3.

Exploatering och hållbara avtal

Vår åsikt är att det är i de fall då kommunen lämnar en garanti eller då avtalet innehåller lagstridiga villkor som exploatören har möjlighet att aktualisera påföljder. I avsnitt 4.2.6 lämnar kommunen en garanti avseende markens juridiska skick. Om marken inte uppfyller den garanti kommunen ger kan ett skadeståndsansvar utlösas. Här ska noteras att en sådan marköverföring som nämns ovan inte ryms inom definitionen för ett exploateringsavtal. Just denna påföljd kan nog därför inte relateras till exploateringsavtal generellt. I övrigt lämnar kommunen i regel få garantier i exploateringsavtalen. Detta har diskuterats i avsnitt 6.1 och 6.2 och det konstateras att parterna ofta är nöjda med detta förhållande. Vi menar emellertid att kommunen lämnar en sorts garanti genom antagandet av underliggande detaljplan. Exempelvis kan en skola vara detaljplanelagd i samma exploateringsområde som exploateringsavtalet avser, och vid ett försenat uppförande av skolan kan exploatören lida ekonomisk skada på grund av försvårad försäljning. Om exploatören kan påvisa denna skada borde ett skadeståndsansvar kunna föreligga, i enlighet med rekvisitet om senare inträffade förhållanden i avsnitt 2.1.

Som framgår av avsnitt 6.5 har vi under vår analys stött på ett antal lagstridiga villkor av olika karaktär. Som diskuteras i avsnittet kan det vara svårt att påvisa en uppenbar lagstridighet i många fall. Om ett villkor är lagstridigt finns emellertid möjligheten att ogiltigförklara detta villkor enligt oskälighetsrekvisitet i AvtL 36 §. Diskussionen som förs i avsnitt 6.5 gällande en exploatörs bekostnad av kommunala byggnadsverk menar vi är ett aktuellt exempel på där ett avtalsvillkor är lagstridigt. En exploatör torde därför ha möjligheten att ogiltigförklara ett sådant villkor. Alternativt får kommunen ta fram ett mer ekonomiskt hållbart hyresavtal och därmed jämka avtalsvillkoret.

6.7 Sammanfattande tankar

Vår syn på exploateringsavtalen har till viss del förändrats under examensarbetets gång. Vår uppfattning var att exploateringsavtalet fungerade men att de präglades av rättsosäkerheter, otydligheter och risker. Vi kan nu konstatera att dessa problem återfinns i exploateringsavtalen men inte i lika stor grad som vi från början föreställde oss. Problemen realiserar inte heller lika ofta.

Det vi har uppfattat som problem diskuterar vi i avsnitten ovan i kapitel 6. Många av problemen kan relateras till det ojämna avtalsförhållandet. Att avtalsrelationen inte är helt jämn är ingen revolutionerande upptäckt då planmonopolet finns så att kommunen kan verka för samhällets bästa. Vi menar att det finns små justeringar som kan göras för att förbättra avtalssituationen.

Bristen på rättspraxis på området är ett av de större problemen vi har observerat. Utan rättspraxis är det svårare att påpeka felaktigheter i parternas åtaganden och transparensen i avtalsförhållandet blir mindre. Problemet har många grunder som diskuteras i olika delar av kapitel 6. Vi kan tänka oss att en tydligare praxis kan komma att skapas under de kommande åren då lagreglerna på området fortfarande är relativt nya.

Exploatering och hållbara avtal

I vår mening har lagreglerna hittills inte förändrat verksammas sätt att arbeta i någon större utsträckning. Huruvida området borde regleras mer precist ställer vi oss dock tveksamma till. På grund av att lagreglerna nu är definierade tror vi att de efter hand kommer få mer genomslagskraft.

Som avslutande tanke konstaterar vi att exploateringsavtalen fungerar väl i praktiken. Det finns möjligheter till förbättring, precis som med allting annat, men för stora förändringar är inte efterfrågade. Förhandlingen mellan parter spelar en central roll i avtalet och krävs för att avtalen ska bli hållbara.

Källförteckning

Offentligt Tryck

Propositioner

Regeringens proposition 1985/86:1. *Med förslag till en ny plan- och bygglag*

Regeringens proposition 1990/91:117. *Om en ny Kommunallag*

Regeringens proposition 2013/14:126. *En enklare planprocess*

Betänkanden

Civilutskottets Betänkande 2011/12:CU22, *Upphävande av lagen om exploateringssamverkan*

SOU 2012:91, *Ett effektivare plangenomförande, Betänkande av Plangenomförandeutredningen*

SOU 2015:109, *Bättre samarbete mellan stat och kommun - Vid planering för byggande*

Riksdagsskrivelser

Riksdagsskrivelse 2016/17:234

Litteratur

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

Kalbro, Thomas & Lindgren, Eidar, *Markexploatering*, uppl. 5, Norstedts juridik, Stockholm, 2015

Madell, Tom, *Avtal mellan kommuner och enskilda avtalsslut och rättsverkningar*, TPB, Enskede, 2000

Madell, Tom, *Det allmänna som avtalspart - Särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*, uppl., Norstedts juridik, Diss. Umeå : Univ., Stockholm, 1998

Ramberg, Jan & Ramberg, Christina, *Allmän avtalsrätt*, 8., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2010

Ramberg, Christina, *Malmströms civilrätt*, 24 upplagan, Liber, Stockholm, 2016

Myndighetspublikationer

Boverket, PBL kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen: *Detaljplanens genomförande*, 2015

Tillgänglig: <http://www.boverket.se/sv/pbl-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanens-genomforande/> (hämtad 2/5 2017)

Lantmäteriet, *Lantmäterimyndighetens roll i Planeringsprocessen – Handbok 5 kap. 15 och 22 a §§ PBL*, 2016

Lagkommentarer

Blomberg, Jesper och Rosén, Peter, *Plan- och bygglag (2010:900) 6 kap. 40 §*, *Lexino 2015-09-01*, (Hämtad 31/1 - 2017)

Didón Lars Uno, Magnusson Lars, Molander Stefan, Adolfsson Camilla, *Plan- och bygglagen (2010:900) – En kommentar*. Version den 1 oktober 2015 (Hämtad: 3/4 2017), zeteo.wolterskluwer.se

Lindquist, Ulf & Losman, Sten, *Kommunallagen: en handbok med lagtext och kommentarer*, 11. uppl., i lydelsen den 1 mars 2009, Norstedts juridik, Stockholm, 2009

Rättsfall

NJA 1980 s. 1

RÅ 1968 ref. 8

RÅ 1978 2:36

RÅ 1980 ab.425

RÅ 1997 ref. 66a

Övriga källor

Kalbro, T & Mattsson, H. *Exploateringsavtal mellan kommun och byggherre. Oklart lagstöd och problematisk tillämpning*. I *Skrifter till Anders Victorins minne* (red. R. Eklund, R. Hager, J. Kleinman och H-Å Wängberg). Iustus Förlag AB. Uppsala. 2009

Kalbro, Thomas. & Smith, Peter. *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*. Rapport 4:104 från enheten för fastighetsvetenskap, institutionen för fastigheter och byggande, KTH, 2008

Rickdorff, Hanna & Svensson, Erika, *Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap – En kartläggning av exploateringsavtalens innehåll*, Examensarbete, Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola, 2016

Exploatering och hållbara avtal

Siljebrand, Niklas & Örbloom, Martin. *Riktlinjer för exploateringsavtal – en granskning av kommunerna i Stockholms Län*. Examensarbete för institutionen för fastigheter och byggande, KTH, Stockholm, 2016

SKL, *Nya regler om exploateringsavtal, markanvisningar och kommunala särkrav på byggandet*, 2014-09-17,

Sköldén, Joakim. *Ett enklare exploateringsavtal – En studie av PBL 6:40*, Examensarbete, Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola, 2016

Svensson, Sophie. *Reglering av avtalsrelationen mellan kommun och enskilda aktörer*. Examensarbete för institutionen för Handelsrätt, Lunds universitet, 2016