

CIRKULÄR 14:36

Avdelningen för juridik
Germund Persson
Olof Moberg

Kommunstyrelse
Detaljplanering och bygglov
Fastigheter
Infrastruktur och trafik
Juridik

Nya regler om exploateringsavtal, markanvisningar och kommunala särkrav på byggandet

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

Den nya lagstiftningen grundas på regeringens proposition 2013/14:126 *En enklare planprocess*. Propositionen har behandlats av riksdagens civilutskott. Civilutskottet ställde sig bakom flertalet förslag i propositionen, men avstyrkte bifall till förslagen om ändrat obligatoriskt krav på detaljplan, om ökade möjligheter att delegera beslutanderätten ifråga om detaljplaner och om att planbestämmelser om utformning skulle upphöra att gälla efter genomförandetidens slut (Civilutskottets betänkande *En enklare planprocess*, bet2013/14:CU31). Riksdagen beslutade i enlighet med civilutskottets förslag (rskr.2013/14:366).

I detta cirkulär avser vi att redovisa och kommentera de nya reglerna i de delar som gäller exploateringsavtal och kommunala markanvisningar. Vi kommer också att redovisa de nya reglerna om s.k. kommunala särkrav på byggandet. De nya reglerna innebär i de här delarna i huvudsak:

1. Definition av begreppen exploateringsavtal och markanvisning.
2. Krav på kommunala riktlinjer för kommuner som avser att ingå exploateringsavtal som rör genomförandet av detaljplaner.
3. Krav på kommunala riktlinjer för kommuner som avser att göra markanvisningar.
4. Bestämmelser om innehållet i exploateringsavtal.
5. Bestämmelser om förfarandet när kommunerna utarbetar exploateringsavtal.
6. Begränsning av möjligheterna för kommunerna att ställa egna tekniska. egenskapskrav i ärenden enligt PBL eller i samband med genomförande av detaljplan.

1. Definitioner

Av grundläggande betydelse för förståelsen av de nya reglerna är de definitioner som beslutats.

1.1 Exploateringsavtal

I den nya bestämmelsen i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (PBL) definieras *exploateringsavtal* på följande sätt:

Ett avtal om genomförande av en detaljplan 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 är central för den praktiska tillämpningen, eftersom det finns ett antal bestämmelser i PBL efter lagändringarna som är tillämpliga just på exploateringsavtal. Det gäller bl.a. bestämmelserna om riktlinjer för exploateringsavtal, förfarandet när ett exploateringsavtal tas fram och innehållet i exploateringsavtal.

Grundläggande för sådana avtal, som uttryckligen framgår av lagtexten, är att avtalet rör genomförande av en detaljplan avseende *mark som inte ägs av kommunen*. Detta innebär motsatsvis att om kommunen äger den mark som regleras i ett avtal om genomförande av en detaljplan, så är avtalet per definition inte ett exploateringsavtal.

I propositionen omnämns inte situationen att marken inom ett planområde i vissa delar ägs av en eller flera privata exploitörer medan den i andra delar ägs av kommunen. I den utsträckning ett avtal reglerar genomförandet av mark som ägs av någon annan än kommunen, är det dock svårt att komma till någon annan slutsats än att avtalet omfattas av definitionen av exploateringsavtal och att det därmed omfattas av reglerna om exploateringsavtal.

Man kan notera att det inte har betydelse för definitionen vem eller vilka som äger marken ifråga, så länge det inte är kommunen. Det behöver således inte vara exploitören som äger marken. Ett avtal om genomförandet av en detaljplan där marken ägs av ett kommunalt bolag faller under definitionen. Om kommunen äger marken och upplåter den till exploitören med tomträtt, kommer däremot ett avtal med exploitören som reglerar genomförandet av detaljplanen inte att betraktas som ett exploateringsavtal enligt definitionen.

Även fall där staten äger marken omfattas, bortsett från avtal mellan kommun och stat som reglerar utbyggnad av statlig transportinfrastruktur. Även avtal med staten kan vara kopplade till genomförandet av en detaljplan. Undantaget innebär att kommunen när man träffar sådana avtal inte behöver beakta bestämmelserna om exploateringsavtal i PBL. Ett avtal mellan kommunen och Trafikverket om finansieringen av en utbyggnad av en statlig transportinfrastruktur kan därför ingås fristående från kommunens riktlinjer för exploateringsavtal och utan beaktande av bestämmelserna om exploateringsavtalens materiella innehåll.

1.2 Markanvisning

I ”lagpaketet” ingår också en definition av begreppet *markanvisning*. Denna definition ges i den nya lagen (SFS 2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

Enligt 1 § i denna lag avses med *markanvisning* en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.

Till skillnad från begreppet exploateringsavtal är definitionen av markanvisning inte knuten till att överenskommelsen ska avse genomförandet av en detaljplan. Som regeringen påpekar i propositionen syftar begreppet markanvisning överhuvudtaget på en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande, dvs. även avtal om möjlighet till marköverlåtelse som inte nödvändigtvis behöver omfatta bestämmelser om genomförande av en detaljplan.

Samtidigt ska sägas att det lagkrav som är knutet till begreppet markanvisning, är begränsat till kravet på att kommunen ska anta riktlinjer för sina markanvisningar enligt lagen om kommunala markanvisningar. PBL innehåller inga bestämmelser om kommunala markanvisningar.

Någon definition av begreppet *markanvisningsavtal* ges inte. Men eftersom begreppet markanvisning avser en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre, ter sig begreppen markanvisning och markanvisningsavtal närmast som synonymer.

Det bör påpekas att begreppet markanvisningsavtal ofta har använts för att beteckna genomförandeavtal där kommunen också överläter mark. Eftersom man med markanvisning enligt den nya definitionen avser avtal som ger en rätt att under viss tid förhandla om markförvärv (närmast en slags optionsavtal), finns det som vi ser det skäl att beteckna avtal som innefattar faktisk överlåtelse av mark på något annat sätt. Vi kommer i den fortsatta framställningen att beteckna sådana avtal som *marköverlåtelseavtal*. Skulle det inte vara fråga om en överlåtelse utan istället upplåtelse, som regel i form av en tomträttsupplåtelse, kommer vi att använda begreppet *markupplåtelseavtal*.

Det bör påpekas att definitionen av markanvisning förutsätter att marken inledningsvis ägs av kommunen. Mark som ägs av ett kommunalt bolag omfattas inte av denna definition. Det framgår klart av propositionen att detta är en avsedd begränsning av tillämpningsområdet för de nya reglerna om kommunala markanvisningar.

2. Riktlinjer för exploateringsavtal

Regeringens målsättning med de nya reglerna är att skapa tydligare spelregler kring exploateringsavtal samt att öka förutsebarheten ifråga om vad exploateringsavtal ska kunna innehålla och formerna för hur förhandlingar om sådana avtal ska gå till. Enligt

regeringen kan avsaknaden av sådana regler leda till tidsförluster och höga kostnader. Regeringen påpekar att det för en exploatör kan vara svårt att förutse kostnadskrav och andra krav som en kommun kan komma att ställa och därmed svårt att planera för framtida utbyggnadsprojekt. Regeringen framför också att diskussioner om kommunala krav på exploatören kan leda till långvariga förhandlingar, som kan medföra att planprocessen fördröjs. I propositionen skriver regeringen bl.a. följande:

Ökad förutsebarhet är således en viktig pusselbit i lagstiftningsarbete för en enkel, snabb, rationell och kostnadseffektiv planerings- och plangenomförandeprocess. Detta gäller också förutsättningarna för avtal mellan en kommun och byggherrar eller fastighetsägare om hur en utbyggnad ska genomföras och hur olika anläggningar ska finansieras. För att skapa så tydliga regler och förfaranden som möjligt krävs därför enligt regeringens uppfattning en lagreglering av exploateringsavtalen.

Regeringen anför vidare att tillkomsten av en likartad lagreglering som den som finns i andra länder, kan skapa bättre förutsättningar för utländska aktörer att etablera sig på den svenska marknaden och därmed bidra till ett ökat intresse för att bygga och en ökad konkurrens inom byggandet.

Enligt regeringen bör det därför i PBL finnas ett krav på att en kommun som avser att förhandla om och teckna ett exploateringsavtal med en byggherre eller fastighetsägare ska ha stöd i av kommunen antagna *riktlinjer för exploateringsavtal*. Detta krav har införts i 6 kap. 39 § PBL, som har följande lydelse:

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

Riktlinjerna bör enligt regeringen ge en exploatör möjlighet att i god tid sätta sig in i vilka krav och förutsättningar som han eller hon kommer att mötas av i förhandlingarna med kommunen. Regeringen påpekar också att en kommun genom att anta riktlinjer för exploateringsavtal offentliggör sina avsikter att förhandla om exploateringsavtal.

Lagregleringen av skyldigheten att anta riktlinjer för exploateringsavtal innebär att kommunen i ett politiskt förankrat beslut ska ta ställning till utgångspunkter och mål för sådana avtal. Regeringen skriver i propositionen att riktlinjerna på en översiktlig nivå kan redovisa

- när, under vilka förhållanden och inom vilka geografiskt avgränsade områden som kommunen avser att ingå exploateringsavtal,
- de övergripande principerna för vilka åtgärder och kostnader som kommunen avser att få täckning för genom ingående av exploateringsavtal och på vilka grunder detta ska ske,
- på vilket sätt kommunen tidsmässigt och formellt avser att bereda frågan om exploateringsavtal, och

- andra kommunala önskemål som kommunen avser att reglera i exploateringsavtal och som det kan vara av betydelse för byggherrar och fastighetsägare att ha kunskap om för att i förväg kunna bedöma konsekvenserna av en framtida planläggning.

Riktlinjerna kan knytas till andra politiskt beslutade dokument som översiktsplan, riktlinjer för bostadsförsörjningen, ställningstaganden kring kommunens tomtprissättning eller andra motsvarande program eller beslut.

Enligt 3 kap. 9 § kommunallagen ska kommunfullmäktige bl.a. besluta i ärenden som avser mål och riktlinjer för verksamheten. Det torde följaktligen ankomma på fullmäktige att besluta om riktlinjer för exploateringsavtal.

Som framgår direkt av lagtexten är det bara kommuner som avser att träffa exploateringsavtal som är skyldiga att anta riktlinjer för sådana. I de kommuner där det av olika skäl inte finns anledning att förhandla om eller teckna exploateringsavtal finns inte heller någon anledning att utforma och besluta om riktlinjer för sådana avtal. Det kan t.ex. vara så att det inte sker någon utbyggnadsverksamhet i kommunen eller att utbyggnadsverksamhet bara sker på mark som kommunen äger.

I lagstiftningsärendet har diskuterats vilken funktion riktlinjerna ska ha och hur de förhåller sig till de civilrättsliga avtal som ska ingås på grundval av dem. Att det handlar om vägledande riktlinjer innebär att de inte är bindande, varken för kommunen själv eller för de exploatörer som kommunen avser att ingå avtal med. Regeringen skriver dock i propositionen att det ligger i sakens natur att kommunen kan förväntas följa de riktlinjer som har beslutats.

Skyldigheten att anta riktlinjer gäller för varje kommun som avser att ingå ett exploateringsavtal. Att kommunen är skyldig att anta riktlinjer utgör dock inte en förutsättning för att kommunen ska få ingå ett exploateringsavtal. Ett exploateringsavtal som ingås innan kommunen antar riktlinjer innebär således inte att avtalet blir ogiltigt.

Även om riktlinjerna inte är bindande går de att överklaga. En ny bestämmelse har införts i 13 kap. 1 § 8 PBL där det framgår att kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal kan överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning i kommunallagen. Det innebär att rätten att överklaga tillkommer den som är medlem i kommunen och att överprövningen bara kan avse beslutets laglighet enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen. Någon överprövning av riktlinjernas lämplighet kan således inte ske.

SKL kommer att påbörja ett arbete med att ta fram underlag för utformning av beslut om kommunala riktlinjer för exploateringsavtal, med ambitionen att underlaget ska vara klart vid årsskiftet 2014/2015.

3. Riktlinjer för markanvisningsavtal

Med markanvisning avses, som redovisats ovan, en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid

och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande. dvs. ett avtal om möjlighet till marköverlåtelse eller markupplåtelse.

Markanvisningen är många gånger kopplad till genomförandet av en detaljplan enligt PBL. Vanligtvis sker markanvisningen i planprocessens inledande fas. Att detaljplanen vinner laga kraft blir då en förutsättning för att markförsäljningen eller upplåtelsen till slut ska genomföras. Det kan också förekomma att markanvisning sker för ett område som är planlagt sedan tidigare men ännu inte bebyggt.

Vid sidan av kravet på riktlinjer för exploateringsavtal som har införts i PBL har också införts ett krav på *riktlinjer för markanvisningar*. Detta krav gäller all markanvisning för nybyggnation – oavsett om det är fråga om bostadsbyggande eller annat bebyggande. Kravet har införts i en särskild lag (SFS 2014:899) *om riktlinjer för kommunala markanvisningar*, som träder i kraft den 1 januari 2015. Lagen innehåller två paragrafer. Innehållet i den första paragrafen har redovisats ovan under punkt 1.2. Den andra paragrafen har följande lydelse:

2 § En kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.

Som framgår av lagtexten gäller kravet på riktlinjer när det är aktuellt för en kommun att anvisa mark för bebyggande. Något löpande krav på aktualitetsprövning av riktlinjerna finns inte. En kommun som slutar att genomföra markanvisningar ska inte behöva upprätthålla riktlinjerna förrän vid det tillfälle då det åter blir aktuellt. Men regeringen påpekar i propositionen att det i skyldigheten att anta riktlinjer för markanvisningar ligger att kommunen ska ha tagit fram riktlinjerna senast innan en markanvisning genomförs och att de ska vara aktuella vid varje tillfälle då kommunen genomför en markanvisning.

Det övergripande syftet med ett krav på riktlinjer för markanvisningar är att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede i de fall kommunägd mark ska säljas eller upplåtas för att nya byggnadsverk ska komma till stånd. För alla potentiella byggherrar ska det vara tydligt vad som kan förväntas av kommunen i form av handläggning och beslut om markanvisning.

Av lagtexten framgår att riktlinjerna bör innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner, grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. Förutsättningarna för markförsäljning och byggande varierar dock stort mellan olika kommuner. Regeringen har därför inte ansett att det finns skäl att reglera riktlinjernas innehåll och upplägg mera i detalj.

Med *utgångspunkter och mål* avses enligt propositionen framför allt principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplaner samt andra för-

hållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett avtal om försäljning eller upplåtelse av mark.

Med *handläggningsrutiner och grundläggande villkor* för markanvisningar avses hur kommunen hanterar inkomna intresseanmälningar och förslag från byggherrar, hur beslutsgången ser ut i sådana ärenden, vilka krav som ställs på en sådan intresseanmälan för att den ska bli behandlad samt något om kommunens bedömningsgrunder vid utvärdering av förslag. Med handläggningsrutiner avses även kommunens mål när det gäller handläggningstider för olika beslut.

I övrigt är riktlinjernas innehåll och upplägg inte närmare reglerat. Det finns alltså ett relativt stort mått av flexibilitet för den enskilda kommunen när det gäller hur omfattande och detaljerade riktlinjerna ska vara.

Regeringen framhåller i propositionen att kravet på riktlinjer för markanvisningar bör införas på en generell och övergripande nivå, jämförbar med översiktsplanens strategiska funktion. Riktlinjerna bör kunna framgå av ett särskilt antaget dokument eller integreras i den kommunövergripande översiktsplanen. De kan utgöra ett gemensamt dokument tillsammans med kommunens riktlinjer för exploateringsavtal

Enligt 3 kap. 9 § kommunallagen ska kommunfullmäktige bl.a. besluta i ärenden som avser mål och riktlinjer för verksamheten. Regeringen skriver i propositionen att det saknas skäl att göra en annan bedömning när det gäller vilket organ som ska besluta om riktlinjerna för markanvisningar. Det torde följaktligen ankomma på fullmäktige att besluta om riktlinjer för markanvisningar.

Det är angeläget att riktlinjerna anpassas till den enskilda kommunens förutsättningar för att kunna underlätta och effektivisera kommunens arbete, så att de inte skapar betungande merarbete och ökad administration.

Att det handlar om vägledande riktlinjer innebär att de inte är bindande, varken för kommunen själv eller för de exploatörer som kommunen avser att ingå avtal med. Regeringen påpekar dock i propositionen att det ligger i sakens natur att kommunen kan förväntas följa de riktlinjer som har beslutats.

Regeringen konstaterar i propositionen att det faktum att en kommun är skyldig att anta riktlinjer inte utgör en förutsättning för att kommunen ska få genomföra en markanvisning. En markanvisning som genomförs innan kommunen antar riktlinjer blir således inte ogiltig.

Lagen om kommunala riktlinjer för markanvisningar innehåller inga bestämmelser om överklagande. Kommunens beslut om riktlinjer kan därför överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen. Det innebär att rätten att överklaga tillkommer den som är medlem i kommunen och att överprövningen bara kan avse beslutets laglighet enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen. Någon överprövning av riktlinjernas lämplighet kan inte ske.

SKL kommer att påbörja ett arbete med att ta fram underlag för utformning av beslut om kommunala riktlinjer för markanvisningar, med ambitionen att underlaget ska vara klart vid årsskiftet 2014/2015.

Närmare om prissättningen

En fråga som har ställts i lagstiftningsarbetet är vad kommunerna i sina riktlinjer ska kunna skriva om principerna för markprissättning med anledning av förbudet mot stöd till enskilda i kommunallagen och EU:s statsstödsregler.

Enligt kommunallagen är stöd till näringslivet, t.ex. i form av överlåtelse av mark under marknadspris, som huvudregel otillåtet. Bara om det finns synnerliga skäl är sådant stöd tillåtet (2 kap. 8 § kommunallagen). Det finns anledning att betona att ett stöd, även om det till synes skulle vara godtagbart enligt reglerna i kommunallagen, inte får strida mot EU:s statsstödsregler.

En försäljning under marknadspris kan utgöra ett olagligt statsstöd enligt statsstödsreglerna. EU-kommissionen har publicerat ett meddelande där det framgår hur marknadspriset ska fastslås (Europeiska kommissionens meddelande 97/C 209/03 om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader, se även SKL:s cirkulär 2007:8, Tillämpningen av EG-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings försäljning och köp av mark och byggnader)¹. Enligt meddelandet ska antingen försäljningen föregås av ett öppet anbudsförfarande där det ekonomiskt mest fördelaktiga budet väljs eller priset baseras på en oberoende expertvärdering som genomförs innan försäljningen. I annat fall måste försäljningen anmälas i förväg till EU-kommissionen, som har att bedöma stödets förenlighet med den inre marknaden. Det är dock bara regeringen som kan anmäla stöd till kommissionen. Kommuner ska därför lämna upplysningar till regeringen om stöd som kan komma att prövas av kommissionen för att regeringen ska kunna uppfylla sitt åtagande (se 12 § första stycket lagen om tillämpning av Europeiska Unionens statsstödsregler, SFS 2013:388).

Regeringen anser, mot bakgrund av detta, att det av kommunernas riktlinjer för markanvisningar bör framgå *hur kommunen avser säkerställa att försäljning av mark inte sker under marknadsmässigt pris*. Det kan exempelvis handla om att tydliggöra hur man går tillväga vid prissättning av mark, exempelvis i vilka sammanhang man tillämpar oberoende expertvärdering och hur man arbetar med öppna anbudsförfaranden.

¹ Det bör uppmärksammas att en översyn pågår av EU:s riktlinjer om statligt stöd och att nya riktlinjer kan förväntas under hösten 2014, som bl.a. kommer att ersätta kommissionens meddelande om försäljning av mark och fastigheter från 2003. I skrivande stund finns ett *utkast* till kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd, se

http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_sv.pdf. SKL återkommer med ytterligare information när dokumentet har antagits.

4. Exploateringsavtalens innehåll

Genom lagreformen har det också införts bestämmelser i PBL om vad ett exploateringsavtal får innehålla respektive inte innehålla.

Lagreglerna bygger på vissa av de grundläggande principer om finansiering som i dag finns i PBL:s exploatörsbestämmelser. Regeringen uttalar i propositionen att en utgångspunkt bör vara att avtalen kan reglera överlåtelse av mark som behövs för att tillgodose behovet av allmänna platser samt finansieringen av anläggande av gator och vägar och andra allmänna platser samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp (jfr. nuvarande 6 kap. 3–10 och 12 §§ PBL). En annan utgångspunkt bör enligt regeringen vara att en byggherre eller fastighetsägare bara ska bekosta anläggningar i den utsträckning som det kan anses vara skäligt med hänsyn till den nytta som exploatören kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

Dessa utgångspunkter för vad ett exploateringsavtal kan innehålla bör enligt regeringen utgöra grunden för de förhandlingar som sker mellan en kommun och den byggherre eller fastighetsägare som vill genomföra ett utbyggnadsprojekt som förutsätter en detaljplan.

4.1 Tillåtna åtaganden för exploatören

Vad som får regleras i ett exploateringsavtal framgår av den nya bestämmelsen i 6 kap. 40 § PBL, som har följande lydelse:

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

Ett exploateringsavtal kan således avse ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera sådana åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser (t.ex. torg och parker) samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.

Med att åtgärderna ska vara nödvändiga, avses inte bara sådana åtgärder inom ett specifikt detaljplaneområde som behövs för att den bebyggelse som planen medger ska kunna komma till stånd. Nödvändiga åtgärder kan också omfatta åtgärder som på annat sätt är direkt föranledda av detaljplanen. Det kan således vara fråga om åtgärder som behöver vidtas *utanför* det område som den aktuella detaljplanen avser. Till denna kategori hör exempelvis åtgärder som behövs för att kommunikationerna till och från ett nytt bostadsområde ska fungera eller för att åstadkomma en säker och effektiv trafikreglering för ett nytt eller utvidgat köpcentrum, t.ex. finansiering av nödvändiga avfarter eller andra investeringar i teknisk infrastruktur som är nödvändiga för att genomföra en detaljplan.

I vissa fall krävs det andra åtgärder för att ett område ska kunna bebyggas, t.ex. att markföreningar avhjälpas. Det kan också vara fråga om att vissa skydds- och säkerhetsåtgärder behöver vidtas i ett sammanhang för att den kvartersmark som planen omfattar ska anses vara lämplig för bebyggelse. Även sådana frågor kan regleras i ett exploateringsavtal, eftersom åtgärder av det här slaget medför en ekonomisk kostnad och kan vara en förutsättning för planens genomförande.

Utöver sådana frågor som rör rent ekonomiska förhållanden kan ett exploateringsavtal också reglera andra förhållanden. I propositionen nämns frågor om bebyggelsens utformning, bl.a. genom hänvisning till gestaltningsprogram, samt utformningen av allmänna platser. Även frågor av mera administrativ karaktär kan behandlas i ett exploateringsavtal. Det kan handla om tidsplanering, kontroller och garantitider för exploatörens åtgärder, ansökningar om lantmåteriförrättningar, frågor om säkerheter och förfarandet vid tvister, m.m.

Som framgår av lagtexten ska de åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Det innebär att de överenskommelser som träffas ska vara skäligen med hänsyn till exploateringens art och omfattning samt den nytta de avtalslutande parterna har av att detaljplanen genomförs på ett bra sätt. Så länge byggherren eller fastighetsägaren uppnår någon ekonomisk nytta med avtalet är lagens krav uppfyllda. För vägledning om vad som avses med nytta och att åtgärderna ska stå i rimligt förhållande till byggherrens eller fastighetsägarens åtagande hänvisar regeringen till uttalanden i den tidigare propositionen *En enklare plan- och bygglag* (prop. 2009/10:170 s. 250 f.). Någon ytterligare vägledning om hur nyttodiskussionen i praktiken ska gå till ges inte. Enligt vår uppfattning får man förmoda att exploatörer inte är beredda att träffa exploateringsavtal som inte ger dem någon nytta och att förhandlings- och avtalsmekanismen kommer att lösa de här frågorna.

Kravet på nytta ska enligt propositionen normalt vara uppnått inom ramen för varje exploateringsavtal. Det kan dock hända att det för en och samma exploatering ingås flera avtal om genomförandet av en detaljplan, t.ex. på grund av att avtalsparterna vill reglera något som förbisågs vid ingåendet av exploateringsavtalet eller någon ny omständighet som har inträffat därefter. I en sådan situation kan det vara nödvändigt att bedöma åtgärdernas rimlighet i förhållande till byggherrens eller fastighetsägarens nytta av planen utifrån alla dessa avtal.

4.2 Ersättning för redan vidtagna åtgärder m.m.

En fråga som har uppmärksamats i lagstiftningsarbetet är om och i så fall hur ett exploateringsavtal ska kunna beakta tidigare gjorda investeringar.

Detta är genom en uttrycklig bestämmelse möjligt bara i den mån den nya planen utgör ett steg i en etappvis utbyggnad. Den nya bestämmelsen, 6 kap. 42 § PBL, har följande lydelse:

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.

Investeringar som har skett i historisk tid eller investeringar som i övrigt saknar ett direkt samband med en ny detaljplan ska således inte kunna finansieras genom ett exploateringsavtal. Med etappvis utbyggnad avses att detaljplanen är en av flera planer som ingår i arbetet med att planlägga ett område som omfattas av ett och samma detaljplaneprogram. Om något detaljplaneprogram inte finns kan det i stället framgå av kommunens riktlinjer för exploateringsavtal att ett visst område är föremål för etappvis utbyggnad och att kommunen har för avsikt att låta finansiera vissa åtgärder i det området genom framtida exploateringsavtal.

Det är värt att påpeka att bestämmelsen inte har knutits till antagandet av detaljplanen, utan till den tidpunkt då avtalet ingås. Det bör därför inte vara något som hindrar att kommunen i ett exploateringsavtal förbehåller sig rätt till ersättning för åtgärder som vidtas efter det att avtalet träffats, men innan detaljplanen antagits och vunnit laga kraft – givetvis under förutsättning att övriga förutsättningar för finansiering genom exploateringsavtal är uppfyllda.

Enligt regeringen bör motsvarande som för efterhandsbetalning för genomförda investeringar även gälla för förskottsreglering av planerade framtida investeringar. Det torde innebära att den frågan ska bedömas utifrån samma principer som annars gäller, dvs. att åtgärderna ska vara nödvändiga för den aktuella exploateringen och leda till nytta för exploateringen. Enligt regeringen kan kommunens avsikt att genom förskotteringar finansiera framtida investeringar med fördel framgå av kommunens riktlinjer för exploateringsavtal.

4.3 Otillåtna åtaganden för exploitören

Regeringen har ansett att det behöver klarläggas att en kommun inte ska kunna ålägga en exploitör att bekosta vissa åtgärder. För att tydliggöra vad som gäller, har det införts en särskild bestämmelse i 6 kap. 41 § PBL, som reglerar vad ett exploateringsavtal inte får innehålla:

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 handlar om byggnader och anläggningar för sådana verksamheter som kommunen har ett lagstadgat ansvar att ordna ifråga om vård, utbildning eller omsorg. Det torde innebära att exploateringsavtal inte får innehålla ett åtagande för en byggherre eller fastighetsägare att bekosta t.ex. byggandet av en förskola, en skola eller ett äldreboende.

4.4 Övergångsregler

De nya reglerna om exploateringsavtal träder i kraft den 1 januari 2015 (punkt 6 i övergångsbestämmelserna till SFS 2014:900). De är dock inte tillämpliga på avtal som

avser ett sådant ärende om detaljplan som har påbörjats före lagens ikraftträdande, dvs. före den 1 januari 2015. I propositionen konstateras att ingåendet av exploateringsavtal utgör en del av genomförandet av en detaljplan. Har ett planarbete påbörjats före den 1 januari 2015, kommer de nya reglerna i PBL om exploateringsavtal följaktligen inte att vara tillämpliga på ett exploateringsavtal för det planområdet.

5. Förfaranderegler när exploateringsavtal ska ingås

Utöver lagregleringen om vad exploateringsavtal får innehålla, har i PBL införts vissa bestämmelser om förfarandet när exploateringsavtal ska ingås. Motivet för detta är bl.a. önskemål om ökad insyn och offentlighet och bättre koppling till den formella planprocessen. Tanken är att tillförsäkra allmänheten rimlig insyn i exploateringsavtalens villkor och utformning. Berörda parter ska därför under planarbetet informeras om kommunens avsikt att ingå exploateringsavtal, om dessa avtals huvudsakliga innehåll och om konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.

Det har i lagstiftningsärendet förekommit ett antal olika förslag om reglering av beslutsprocessen och tillsyn ifråga om exploateringsavtal. Många av dessa förslag har dock mötts av en kraftig kritik. De förfaranderegler om exploateringsavtal som nu har införts i PBL är därför begränsade till planbeskrivningen och plansamrådet.

5.1 Krav på redovisning i planbeskrivning och vid samråd

Av planbeskrivningen ska bl.a. framgå hur planen är avsedd att genomföras (4 kap. 33 § första stycket 3 och andra stycket PBL). Paragrafen om planbeskrivningen har kompletterats med en ny bestämmelse om att det av redovisningen av hur planen ska genomföras ska framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal (se 4 kap. 33 § tredje stycket PBL).

Av 5 kap. 13 § PBL framgår att kommunen vid samrådet ska redovisa planförslaget och skälen för förslaget samt det planeringsunderlag som har betydelse. Dessa bestämmelser har nu kompletterats, så att det vid samrådet även ska framgå om kommunen avser att ingå ett exploateringsavtal med anledning av planens genomförande. Handlingarna ska i så fall även redovisa exploateringsavtalets huvudsakliga innehåll. De ska också i övrigt redovisa konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera exploateringsavtal.

Det som kommunen under samrådet ska redovisa enligt denna nya bestämmelse överensstämmer med det som enligt tillägget i 4 kap. 33 § tredje stycket ska framgå av planbeskrivningen.

Särskilda bestämmelser om prövning eller överprövning av exploateringsavtal har inte ansetts motiverade. Liksom tidigare kan kommunens beslut att ingå ett exploateringsavtal överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900). Det innebär att rätten att överklaga till-

kommer den som är medlem i kommunen och att överprövningen bara kan avse beslutets laglighet enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen. Någon överprövning av ett avtals lämplighet kan inte ske.

5.2 Övergångsregler

Som nämnts under punkt 4.4 träder de nya reglerna om exploateringsavtal i kraft den 1 januari 2015, dock att de inte är tillämpliga på avtal som avser ett sådant ärende om detaljplan som har påbörjats före lagens före den 1 januari 2015. Detta gäller även ifråga om förfaranderegler.

6. Kommunala särkrav

En kontroversiell fråga i lagstiftningsärendet har gällt s.k. kommunala särkrav. Frågan har varit om kommunerna ska få ställa egna krav på byggnadsverks tekniska egenskaper. Trots invändningar som SKL och många kommuner fört fram mot föreslagna regleringar, har regeringen gått fram med ett förslag som begränsar kommunernas möjligheter och förslaget har antagits av riksdagen.

Motivet till lagregleringen är att regeringen anser att de tekniska egenskapskraven bör vara enhetliga över landet, att de skillnader som i dag råder i tillämpningen av kraven försvårar för byggherrar, konsulter och entreprenörer samt att det finns en risk att skillnaderna leder till minskad förutsägbarhet och minskade möjligheter till prefabricering av konstruktioner. Enligt regeringen kan detta påverka både direkta och indirekta kostnader i enskilda projekt och leda till onödiga gränshinder. Regeringen betonar också att det av förarbetena till PBL kan utläsas att avsikten har varit att det är byggherren som ska ha friheten att besluta om den tekniska lösningen (se t.ex. prop. 1993/94:178 s. 62 f.).

Samtidigt konstaterar regeringen att en kommun i egenskap av byggherre eller fastighetsägare kan ha godtagbara skäl för att kräva att en ny byggnad har tekniska egenskaper som går utöver de krav som följer av de nationella byggreglerna och att en kommun inte bör ha sämre möjligheter att agera på marknaden än vad andra fastighetsägare har. Den beslutade regleringen avser därför att förhindra kommunen från att *i egenskap av myndighet* påtvinga någon tekniska egenskapskrav som går utöver vad som följer av plan- och byggförordningen och Boverkets byggregler.

Att kommunerna vid planläggning eller bygglovgivning inte kan ställa längre gående krav än PBL medger är självklart. Också när det gäller exploateringsavtal, dvs. i fall där exploatören äger den mark som ska exploateras, har det juridiskt varit tämligen klart att kommunerna inte kunnat ställa längre gående krav på exploatören än vad den offentlighetslagstiftningen medger.

När det gäller kommunal markanvisning har den allmänna uppfattningen däremot varit att kommunerna som markägare på civilrättslig grund kan uppställa de krav kommunen anser befogade. Från kommunalt håll har därför inväntats att ett förbud som även omfattar markanvisningsfallen medför att kommunerna får sämre möjlighet att

förfoga över sin mark än andra fastighetsägare och att detta är en obefogad inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Regeringen och riksdagen har dock inte delat denna uppfattning. Regeringen skriver i propositionen att det i praktiken är fråga om att kommunen använder planmonopolet för att förmå köparen att bygga på ett sätt så att berörda byggnadsverk får andra tekniska egenskaper än vad regeringen och Boverket har bestämt. Regeringen anser inte att det är rimligt att kommunen ska kunna utöva sin makt utifrån planmonopolet på detta sätt. De bästa förutsättningarna för utveckling av byggnadsteknik ges enligt regeringen om tekniska krav ställs uteslutande på nationell nivå.

I PBL har följaktligen införts en uttrycklig bestämmelse (8 kap. 4 a §) som förbjuder kommunala särkrav. Bestämmelsen har följande lydelse:

En kommun får inte i andra fall än som följer av 4 kap. 12 och 16 §§ eller i fall där kommunen handlar som byggherre eller fastighetsägare, ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, i andra ärenden enligt denna lag eller i samband med genomförande av detaljplaner. Om en kommun ställer sådana egna krav, är dessa krav utan verkan.

I princip förbjuds kommunerna alltså att ställa egna tekniska egenskapskrav. Med uttrycket "egna krav" avses bl.a. krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper som går längre än vad som följer av de föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § PBL. Detta innebär t.ex. att en kommun inte får ställa krav på att en byggnad ska ha en lägre energianvändning än den som anges i Boverkets byggregler (BFS 2011:6). Men även att måttätta eller på annat sätt precisera föreskrivna funktionskrav omfattas av förbudet.

6.1 Vilka krav avses?

Den nya bestämmelsen knyter an till grundbestämmelsen i 8 kap. 4 § PBL om att byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om nio olika områden som anges i lagen, bl.a. bärförmåga, säkerhet i händelse av brand, skydd med hänsyn till hygien och hälsa, säkerhet vid användning, skydd mot buller, energihushållning och värmeisolering, tillgänglighet samt hushållning med vatten och avfall. Regeringen har i plan- och byggförordningen (PBF) preciserat innebörden av de tekniska egenskapskraven (3 kap. 7–22 §§ PBF). I förordningen har regeringen bemyndigat Boverket att meddela de närmare föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna (10 kap. 3 § PBF). Även Transportstyrelsen har bemyndigats av regeringen att meddela föreskrifter för tillämpningen av tekniska egenskapskrav i vissa avseenden (10 kap. 6 § PBF). Boverkets föreskrifter om de tekniska egenskapskraven finns samlade i Boverkets byggregler (BFS 2011:6) och i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder).

Diskussionen och debatten om särkraven har närmast handlat om energihushållning/värmeisolering respektive tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Bestämmelsen gäller dock alla de nio tekniska

egenskaper som anges i 8 kap. 4 § PBL och som preciseras i Boverkets byggregler. Det är alltså särkrav i dessa avseenden som enligt den nya bestämmelsen inte längre kommer att vara tillåtna. Förbudet träffar således inte krav som gäller annat än just de tekniska egenskapskraven.

Regeringen betonar i propositionen att en reglering av särkraven inte påverkar kommunens möjlighet att bestämma om *utformningskrav* för olika byggnadsverk, t.ex. att byggnader ska ha en viss arkitektonisk utformning, viss höjd eller ett visst fasad- eller takmaterial. Sådana frågor kommer även i fortsättningen att kunna regleras i t.ex. detaljplaner, bygglov eller olika former av avtal. Bestämmelsens räckvidd avser bara de tekniska egenskapskraven.

I fråga om bullerskyddsåtgärder konstaterar regeringen i propositionen att det normalt faller inom ramarna för kommunens lagliga rätt enligt 4 kap. 12 § PBL att i en detaljplan precisera vissa skyddsbestämmelser som en anpassning till platsens förutsättningar. Detta torde även gälla många andra av de särkrav som ställs som inte omfattar energihushållning eller tillgänglighet.

När det gäller avfallshantering konstaterar regeringen att enligt Boverkets byggregler ska utrymmen eller anordningar för hantering av avfall anpassas till bl.a. lokala regler för avfallshantering om hur avfall sorteras, förvaras och hämtas. Det finns med andra ord relativt stora möjligheter att på lokal nivå föreskriva vilken sorts anordningar för avfallshantering som ska finnas vid nybyggnation, utan att dessa regler kan klassas som särkrav. Sådana lokala regler kan föreskrivas i den kommunala renhållningsordningen med stöd av bestämmelser i miljöbalken.

I övrigt gäller samma resonemang som för särkraven generellt. Regeringen anför i propositionen att det inte kan anses vare sig förenligt med PBL:s intentioner eller samhällsekonomiskt rimligt att låta lokala krav ersätta de nationella t.ex. när det gäller krav på brandsäkerhet eller bärförmåga.

6.2 Tillämpningsområdet för förbudet

Bestämmelsen i 8 kap. 4a § PBL begränsar kommunernas möjligheter att ställa krav på byggnadsverks tekniska egenskaper både generellt och i enskilda fall men riktas, som nämnts, mot de situationer när kommunen handlar i egenskap av myndighet. Det uttrycks i lagtexten så att förbudet gäller ”vid planläggning, andra ärenden enligt denna lag och i samband med genomförande av detaljplaner”.

Med ”planläggning och andra ärenden enligt denna lag” avses situationer då kommunen handlar i egenskap av planmyndighet eller byggnadsnämnd, t.ex. vid planläggning enligt 4 kap. PBL eller vid prövning av ärenden om bygglov, förhandsbesked och startbesked enligt 9 och 10 kap. PBL.

Med ”genomförande av detaljplaner” avses alla handlingar som kommunen vidtar som ett led i genomförandet av en detaljplan, även ingåendet av exploaterings- eller marköverlåtelseavtal. I propositionen anføres att en kommun således som huvudregel inte

ska kunna kräva "egna" tekniska egenskaper på byggandet i ett avtal om genomförande av en detaljplan, vare sig det handlar om ett exploateringsavtal, d.v.s. när någon annan än kommunen äger marken, eller ett markanvisningsavtal. Enligt regeringen agerar kommunen i dessa situationer som planmyndighet, vilket innebär att förbudet omfattar dessa fall. Enligt propositionen bör bestämmelsen omfatta alla typer av byggherrar och fastighetsägare som en kommun ingår avtal med.

Situationer där kommunen t.ex. anvisar eller överlåter mark *utan* att detta har *samband med en detaljplaneläggning* omfattas däremot inte av bestämmelsen, eftersom det då varken är fråga om ett ärende enligt PBL eller om genomförande av en detaljplan.

6.3 Kommunen i egenskap av byggherre eller fastighetsägare

Av lagtexten framgår att bestämmelsen inte omfattar fall där kommunen "handlar som byggherre eller fastighetsägare".

Regeringen har ansett det rimligt att en kommun kan ställa krav på vissa tekniska egenskaper när kommunen agerar *i egenskap av byggherre*, t.ex. om vissa egenskaper i energi-, buller- eller tillgänglighetshänseende bedöms vara nödvändiga för att den byggnad som kommunen låter uppföra ska ha de egenskaper som krävs för att byggnaden ska vara ändamålsenlig. Förbudet träffar därför inte de situationer där kommunen handlar som byggherre. Det innebär att regleringen inte hindrar kommunen från att ställa krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper när kommunen utför eller låter utföra *byggnadsarbeten för egen räkning*. Förbudet påverkar således inte kommunens möjlighet att ta hänsyn till tekniska egenskaper vid en upphandling, utan det styrs av hur kommunen genomför upphandlingen, hur förfrågningsunderlaget utformas osv. i enlighet med upphandlingslagstiftningen.

Det torde som regel vara tämligen klart när kommunen agerar i egenskap av byggherre. Det är inte lika lätt att förstå omfattningen av undantaget för de fall där kommunen *handlar som fastighetsägare*. Det framgår dock tämligen klart av propositionen att regeringens uppfattning är att också situationer där kommunen överlåter kommunägd mark ska omfattas av förbudet. Regeringen skriver bl.a. (prop. 2013/14:126 s. 224):

Som har anförts ovan anser regeringen att förbudet ska gälla alla handlingar som kommunen vidtar som ett led i genomförandet av en detaljplan, oavsett om just den delen av plangenomförandet utgör ett ärende enligt PBL eller inte. Detta innebär att förbudet som huvudregel även omfattar situationer där kommunen anvisar kommunägd mark. Från denna huvudregel bör undantag göras för sådana markanvisningar som avser upplåtelse av mark, eftersom kommunen i sådana situationer bör anses handla såsom fastighetsägare och inte som myndighet. Om kommunen däremot avser att överlåta den anvisade marken och använder det s.k. planmonopolet för att förmå köparen att bygga på ett visst sätt bör markanvisningen omfattas av förbudet. I en sådan situation anser regeringen att kommunen därför inte kan anses handla i egenskap av fastighetsägare.

Som nämnts har SKL och många kommuner varit kritiska till att kommunerna ska förhindras att ställa krav t.ex. på energieffektivitet och tillgänglighet i samband med kommunala marköverlåtelse. Många kommunala företrädare uppfattar att kommunerna i sådana fall "handlar som fastighetsägare". Men som framgår av uttalandena i propositionen har regeringen redovisat en annan uppfattning.

Propositionen ger dock inte svar på om det vid tillämpningen av bestämmelsen har någon betydelse om en exploatör själv erbjuder sig att bygga på visst sätt som ger högre energieffektivitet eller bättre tillgänglighet. Regeringen kommer i propositionen fram till sin slutsats närmast genom att argumentera för att markanvisning omfattas av förbudet eftersom kommunen inte kan anses handla som fastighetsägare *när kommunen använder sig av planmonopolet för att förmå en köpare att uppföra ett byggnadsverk på ett visst sätt* (se t.ex. prop. 2013/14:206 s. 307). Regeringen skriver dock också att legalitetsprincipen begränsar en kommuns möjligheter att inom ramen för en civilrättslig uppgörelse, t.ex. en fastighetsöverlåtelse, förmå den enskilde att acceptera vissa villkor som går längre än vad det offentliga regelverket medger och att ett avtalsvillkor i ett överlåtelseavtal, där villkoret avser sådana särkrav som det nu är fråga om i syfte att hålla köpet svävande, kommer att utgöra en nullitet.

Även om det går att argumentera för att bestämmelsen inte träffar fall där en exploatör själv gör vissa utfästelser i fråga om de tekniska egenskapskraven som går längre än vad som krävs enligt plan- och bygglagstiftningen, är det därför tveksamt om sådana utfästelser kan ges civilrättsligt bindande verkan i förhållande till en kommun.

Det framgår å andra sidan klart av propositionen att förbudet inte omfattar fall där kommunen upplåter en av kommunen ägd fastighet med nyttjanderätt, t.ex. *tomträtt eller arrende*, eftersom kommunen i en sådan situation anses handla i egenskap av fastighetsägare. Om kommunen behåller äganderätten till fastigheten och upplåter den med nyttjanderätt omfattas markupplåtelseavtalet således inte av förbudet, även om upplåtelsen avser att bidra till genomförandet av en detaljplan.

6.4 Tekniska egenskapskrav enligt 4 kap. 12 och 16 §§ PBL

Det kommer också fortsättningsvis att vara tillåtet att ställa "egna" egenskapskrav i en detaljplan i den mån bestämmelserna i 4 kap. 12 och 16 §§ PBL ger utrymme för det eller som det uttrycks i lagtexten i "*... fall ... som följer av 4 kap. 12 och 16 §§*"

I lagstiftningsarbetet har påpekats att det i PBL finns vissa bestämmelser som ger kommuner möjlighet att reglera krav på byggnadsverk i planbestämmelser. Enligt 4 kap. 12 § PBL får kommunen i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning, erosion och störningar från omgivningen samt, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom buller eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. miljöbalken. Även i 4 kap. 16 § PBL finns bestämmelser som ger kommunen möjlighet att i vissa fall reglera tekniska egenskapskrav.

De nämnda lagrummen är nödvändiga för att möjliggöra bebyggelse i lägen där platsens förutsättningar kräver särskilda tekniska lösningar för att lagkrav på säkerhet och hälsa ska kunna uppnås. Det kan t.ex. handla om en särskild teknisk lösning för grundläggning och markbehandling, särskilda krav för att förebygga konsekvenser av olyckor med farligt gods eller vissa bullerdämpande åtgärder för en fasad. Regleringen av kommunens möjlighet att ställa krav på tekniska egenskaper påverkar inte möjligheten att i dessa avseenden reglera det tekniska utförandet på så sätt som avses i 4 kap. 12 och 16 §§ PBL. I den mån planbestämmelser om tekniska egenskapskrav tas in i en detaljplan med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 12 eller 16 §§ PBL, är det naturligtvis också möjligt att säkerställa de kraven t.ex. i ett exploaterings- eller marköverlåtelseavtal.

6.5 Effekter om kommunen inte följer förbudet

Om en kommun ställer krav på andra tekniska egenskaper än vad som följer av de föreskrifter som regeringen eller Boverket har beslutat om, är kravet utan verkan. Det framgår direkt av lagtexten. En bestämmelse i en detaljplan, ett villkor i ett bygglov eller ett villkor om genomförande av en detaljplan som förutsätter vissa tekniska egenskaper som går längre än vad PBL medger, kommer enligt propositionen att utgöra en s.k. nullitet. Även ett avtalsvillkor i ett marköverlåtelseavtal, där villkoret avser sådana särkrav som det nu är fråga om i syfte att hålla köpet svävande, kommer att utgöra en nullitet. Enligt propositionen får betydelsen av detta för giltigheten av avtalet i sin helhet bedömas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

Om ett villkor är utan verkan eller inte, kan komma att prövas av domstol. Om kommunen t.ex. vägrar ett startbesked eller ställer vissa krav i ett bygglov kan kommunens beslut överklagas. Överinstanserna får då avgöra om kommunens beslut har stöd i PBF och BBR eller om kravet strider mot regleringen. På motsvarande sätt kan ett avtalsvillkor komma att prövas i allmän domstol.

6.7 Övergångsregler

Även bestämmelsen om förbudet mot kommunala särkrav träder i kraft den *1 januari 2015*. Enligt övergångsbestämmelserna fortsätter dock äldre föreskrifter att gälla för ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2015 och för exploateringsavtal som avser sådana ärenden om detaljplaner som har påbörjats före den 1 januari 2015.

7. Exploatörsparagraferna upphör

Enligt de s.k. exploatörsparagraferna (6 kap. 3-10 och 12 §§ PBL) kan länsstyrelsen på begäran av kommunen under vissa förutsättningar besluta att en fastighetsägare utan ersättning ska upplåta eller avstå mark eller utrymme som enligt en detaljplan är avsedd att ingå som allmän plats eller mark för allmän byggnad. Länsstyrelsen kan på motsvarande sätt också besluta att ägaren, i den mån det är skäligt, ska bekosta anläggande av gator och vägar samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp.

Exploatörsbestämmelserna har ansetts utgöra den legala grunden för tecknande av de exploateringsavtal som ingås inför planläggning av större privatägda områden. Möjligheten att teckna exploateringsavtal har inneburit att exploatörsbestämmelserna i praktiken har kommit att tillämpas i mycket liten utsträckning. Genom den lagreglering om exploateringsavtalen som nu införs i PBL skapas en uttrycklig möjlighet för kommunen att teckna avtal med en byggherre eller en fastighetsägare bl.a. om finansieringen av kommunaltekniska anläggningar.

Regeringen har därför bedömt att exploatörsparagraferna inte längre behövs och riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag. Detta innebär att *exploatörsparagraferna kommer att upphöra att gälla*.

7.1 Konsekvenser av upphörandet

Ser man till konsekvenserna av att exploatörsparagraferna utmönstras kan konstateras att kommunen ändå har rätt att lösa in mark som ska användas som allmän plats med kommunalt huvudmannaskap enligt detaljplanen sedan denna vunnit laga kraft (6 kap. 13 § PBL), och rätt att ta ut avgifter för att finansiera utbyggnaden av gator och andra allmänna platser samt allmänna va-anläggningar. Möjligheten att få ett förordnande att en fastighetsägare utan ersättning ska upplåta eller avstå mark eller utrymme som ska vara allmän plats eller allmän byggnad enligt detaljplanen försvinner dock.

Vid en formell inlösen kommer ersättning för sådant avstående istället att bestämmas enligt bestämmelserna om expropriationsersättning i 4 kap. expropriationslagen. I underlaget för fastighetsägarnas skyldighet att betala gatukostnader får å andra sidan ingå kommunens kostnader för att förvärva den mark som ingår i de allmänna platserna. Kommunen kommer således att ha möjlighet att helt finansiera kostnaden för att förvärva marken – antingen genom tillämpning av gatukostnadsbestämmelserna eller genom tecknande av exploateringsavtal. Om exploateringen bara avser en markägares mark, innebär detta att kostnaden kommer att stanna på markägaren – och på de blivande tomtköparna. Men genom att behandla t.ex. stora och små fastighetsägare inom en detaljplan på ett likartat sätt när det gäller markersättningar, försvinner de orättvisor som i dag kan uppkomma till följd av att vissa fastighetsägare inom ett planområde får ersättning för avträdd mark medan andra inte får det.

Det bör observeras att det vid eventuell inlösen av mark för allmän byggnad inte finns någon motsvarande rätt för kommunen att kompensera sig för sin kostnadsökning genom tillämpning av gatukostnadsbestämmelserna. Detta har uppenbarligen inte ansetts vara skäl att behålla exploatörsbestämmelserna.

Handlar det om en detaljplan med *enskilt huvudmannaskap*, ankommer det normalt på fastighetsägaren att påkalla förrättning för att bilda lämpliga fastigheter för enskilt bebyggande. I samband härmed bör lämpligen en gemensamhetsanläggning bildas för anläggande, drift och underhåll av de allmänna platserna. Om så inte sker kan de nybildade enskilda fastigheternas ägare påkalla en anläggningsförrättning. Efter ett upphävande av exploatörsbestämmelserna kommer ersättning vid sådan förrättning att



utgå till den upplåtande fastighetens ägare. Kostnaderna för planens genomförande kan därmed bli större än om exploatörsbestämmelserna hade tillämpats. Regeringen pekar dock på att nyttan av en detaljplan är normalt är relaterad till det antal tomter eller de byggrätter som detaljplanen medger, oavsett hur marken ställts till förfogande för allmänna platser. Det innebär att den ersättning som en exploatör kan tillgodogöra sig till följd av en tillämpning av expropriationslagens ersättningsbestämmelser, motsvaras av den minskning av det pris som exploatören kan ta ut vid en försäljning av de nybildade tomterna.

Även när det är fråga om detaljplaner med enskilt huvudmannaskap är det vanligt att kommunen träffar exploateringsavtal, som binder upp exploatören så att denne ska utföra nödvändiga anläggningar och upplåta allmänna platser utan ersättning till de blivande fastighetsägarna. Regeringen uttalar i propositionen att det är angeläget dels att kommunen i sådana avtal noga reglerar de frågor om avstående och ersättning för mark är aktuella, dels försäkras sig om och bevakar att exploatören vid plangenomförandet fullgör sina åtaganden gentemot kommunen och befintliga och tillkommande fastighetsägare.

7.2 Äldre avståendeförordnanden

Beslut om tillämpning av exploatörsbestämmelserna eller ett motsvarande förordnade i enlighet med äldre bestämmelser gäller i formell mening i obegränsad tid. Det finns inte några bestämmelser i PBL om hur sådana beslut ska upphävas.

Det har visat sig att äldre beslut ibland kan ställa till med problem, bl.a. i samband med planändringar. Från den tidpunkt då beslutet fattades kan det också ha inträffat händelser som på olika sätt kan ha påverkat de områden som omfattas av besluten och som kan medföra oklarheter i fråga om beslutens innebörd och räckvidd.

Det har därför införts uttryckliga regler att äldre förordnanden upphör efter en viss övergångstid, som ska ge berörda fastighetsägare rimliga chanser att tillförsäkra sig långsiktigt trygga fastighetsrättsliga förhållanden utan att de ska drabbas av några onödiga kostnader. Regeringen konstaterar att det kan finnas flera omständigheter som kan förklara varför besluten inte tidigare har effektuerats genom fastighetsrättsliga åtgärder. I många fall är besluten mycket gamla och tillkomna redan med stöd av 1947 års byggnadslagstiftning. Områdena kan ha byggts ut i samförstånd mellan ursprunglig exploatör och ägarna till de lotter som avstyckats från stamfastigheten. Några problem i fastighetsrättsligt eller nyttjandemässigt avseende har kanske inte uppkommit. Det kan enligt regeringen förekomma att de aktuella områdena redan används på avsett sätt, t.ex. som grönområden, men utan att någon formell förrättning har ägt rum. Såväl markägaren som övriga fastighetsägare i området kan ha uppfattat förordnandet som en nyttjanderätt som gäller redan genom att förordnandet getts. Det bör därför finnas en reell möjlighet för dessa att ansöka om anläggningsförrättning och på så sätt få syftet med förordnandet reglerat i en gemensamhetsanläggning.

Regeringen har därför ansett att det behövs en *övergångstid på minst fyra år*. Under den tiden bör det enligt regeringen vara möjligt att identifiera de aktuella områdena och att initiera de åtgärder som krävs för att de fastighetsrättsliga förhållandena ska vara tryggade.

För detaljplaner där genomförandetiden redan har löpt ut, kommer övergångstiden att vara just fyra år. Det innebär att förordnande om avstående av mark m.m. inom sådana planområden kommer att upphöra vid utgången av år 2018.

För planer där genomförandetiden ännu inte har gått ut, upphör förordnandena tidigast när genomförandetiden löper ut. För detaljplaner som vid ikraftträdandet av de nya bestämmelserna den 1 januari 2015 har genomförandetid kvar som är längre än fyra år, kommer således förordnandena att gälla under hela genomförandetiden.

Har väl någon ansökt om förrättning enligt fastighetsbildningslagen eller anläggningslagen eller inlett ett mål om inlösen, innan ett förordnande annars skulle upphöra att gälla, fortsätter det att gälla till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort (punkt 5 i övergångsbestämmelserna till SFS 2014:900).

7.3 Pågående planprojekt

Det bör uppmärksammas att det finns en övergångsfas för pågående planprojekt. För att inte rubba förutsättningarna för planläggningen, kvarstår möjligheten att ansöka om prövning av frågor om avstående eller upplåtelse av mark och utrymme, även under år 2015. Det bör uppmärksammas att sådana beslut enligt gällande regler måste fattas innan detaljplanen antas. Bestämmelsen finns i punkt 3 i övergångsbestämmelserna till SFS 2014:900:

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ansökningar som har gjorts före den 1 januari 2016 avseende länsstyrelsens prövning enligt den upphävda 6 kap. 5 § om skyldighet att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme.

En sådan ansökan kommer att prövas enligt de "gamla" reglerna och kunna leda fram till nya beslut. Om en detaljplan sedermera antas och vinner laga kraft bör beslutet om tillämpning av exploatörsbestämmelserna upphöra när planens genomförandetid har gått ut.

Regeringen påpekar att beslut om tillämpning av exploatörsbestämmelserna självfallet alltid upphör då de fastighetsrättsliga åtgärderna har vidtagits. Det har ju då spelat ut sin roll.

8 Fortsatt arbete, frågor och synpunkter

Som nämnts kommer SKL under hösten 2014 att påbörja ett arbete med att ta fram underlag för riktlinjer när det gäller exploateringsavtal och markanvisningsavtal.

Frågor eller synpunkter med anledning av detta cirkulär kan ställas till förbundsjuristen Olof Moberg, olof.moberg@skl.se, tfn 08-452 71 17, eller till Anna-Bie Agerberg, anna-bie.agerberg@skl.se, tfn 08-452 75 84.



Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för Juridik

Germund Persson

Olof Moberg