



Boverket

RAPPORT 2024:15



Uppdrag att ta fram väg- ledning för arbete med exploateringsavtal

Titel: Uppdrag att ta fram vägledning för arbete med exploateringsavtal
Rapportnummer: 2024:15
Utgivare: Boverket, juni, 2024
ISBN pdf: 978-91-89581-58-6
Processnummer: 3.4.1
Diarienummer: 5714/2023

Förord

Denna rapport utgör Boverkets slutrapportering av regeringsuppdraget att ta fram en vägledning för arbete med exploateringsavtal, LI2023/03246. Uppdraget utförs genom publicering av vägledningstexter på Boverkets webbplats, PBL kunskapsbanken. I rapporten redovisar Boverket övergripande innehållet i den vägledningen som publicerats. Rapporten har tagits fram av projektledare Karolina Andersson, planeringsarkitekterna Klara Falk, Therese Byheden och Rebecka Sandelius samt jurist Fredrik Hansson. Frida Jonsson har varit ansvarig enhetschef.

Karlskrona juni 2024

Yvonne Svensson
stf. generaldirektör

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Sammanfattning | 6 |
| Om regeringsuppdraget..... | 7 |
| Bakgrund | 7 |
| Målgrupper | 8 |
| Metod..... | 8 |
| Vägledningen..... | 9 |
| 1 – Exploateringsavtal..... | 10 |
| Definitionen av exploateringsavtal | 10 |
| Avtalets parter | 10 |
| Vad får regleras i exploateringsavtal..... | 11 |
| Vad får inte regleras i exploateringsavtal..... | 12 |
| Byggherren i beroendeställning | 13 |
| Kommunala riktlinjer för exploateringsavtal | 14 |
| Överklagande och tvist..... | 14 |
| Enskilt huvudmannaskap | 15 |
| 2 – Att vidta eller finansiera åtgärder | 16 |
| Att vidta eller finansiera åtgärder | 16 |
| Vidta åtgärder..... | 16 |
| Mervärdesskatt, en kostnad när byggherren vidtar åtgärder | 16 |
| Finansiera åtgärder | 19 |
| Ansvaret för finansiering kan regleras på olika sätt | 20 |
| Säkerheter | 23 |
| 3 – Åtgärder som byggherren kan få ansvar för genom exploateringsavtalet | 24 |
| Åtgärder som byggherren kan få ansvar för genom exploateringsavtalet | 24 |
| Exempel på förhållanden som kan behöva regleras..... | 24 |
| 4 – Krav på nödvändighet | 27 |
| Vad är nödvändigt? | 27 |
| 5 – Krav på nytta | 30 |
| Krav på nytta | 30 |
| En ekonomisk avvägning | 30 |
| Bedömning av nytta..... | 31 |
| Flera exploateringsavtal | 32 |
| 6 – Nödvändighet och nytta i praktiken..... | 33 |
| Fördelning av ansvar för exploateringsbidrag mellan kommunen och bygggherrar | 33 |
| Fördelning av ansvar..... | 33 |
| 7 – Medfinansieringsersättning | 36 |
| Medfinansieringsersättning | 36 |
| Statlig eller regional väg eller järnväg | 36 |
| Ekonomisk ersättning | 37 |
| Kan antas öka i värde..... | 37 |
| Ersättning i efterhand eller i förskott..... | 38 |
| Nyttorekvisitet..... | 38 |
| 8 – Uttryckliga begränsningar för kommunen att begära ersättning .. | 39 |
| Byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg | 39 |
| Ersättning i efterhand | 39 |
| 9 – Bestämmelser i annan lagstiftning | 41 |
| Kommunallagen | 41 |
| Lagen om offentlig upphandling | 44 |
| EU:s regler om statsstöd..... | 44 |
| 10 – Överklagande och tvist..... | 46 |
| Laglighetsprövning | 46 |
| Tvistemål | 47 |

| | |
|--|----|
| 11 – Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap | 49 |
| Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap | 49 |
| Avtalets parter och standarden på allmän plats | 49 |
| Kommunalt ansvar för vissa markreservat..... | 50 |
| Lantmäteriförrättning | 50 |
| Uppföljning av exploateringsavtal | 50 |
| 12 – Riktlinjer för exploateringsavtal | 51 |
| Riktlinjer för exploateringsavtal | 51 |
| Principer för kostnadsfördelning..... | 51 |
| Principer för medfinansieringsersättning..... | 52 |
| Principer för andra förhållanden..... | 52 |

Sammanfattning

I september 2023 fick Boverket i uppdrag av regeringen att ta fram en vägledning för arbete med exploateringsavtal enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Uppdraget har resulterat i tolv nya texter på PBL kunskapsbanken. Dessa texter behandlar bland annat vad som får regleras i ett exploateringsavtal, överprövning och tvist rörande exploateringsavtal samt kommunala riktlinjer om exploateringsavtal.

Vägledningen riktar sig till kommuner, byggherrar och fastighetsägare samt myndigheter som berörs av exploatering med anledning av plangenomförande. I arbetet med framtagandet av vägledning har Boverket därför stämt av det planerade innehållet med dessa målgrupper.

Vägledningen kan användas vid avtalsförhandlingar om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller fastighetsägare.

Vägledningen bygger i huvudsak på den lagreglering som finns i PBL och förarbeten som finns till denna lag. Vid framtagandet av ett exploateringsavtal kan ytterligare vägledning inom andra områden vara nödvändig.

Om regeringsuppdraget

I september 2023 fick Boverket i uppdrag av regeringen att ta fram en vägledning för arbete med exploateringsavtal enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL. I uppdraget ingick att tydliggöra vilka åtgärder som en byggherre eller en fastighetsägare får åläggas att bekosta och hur kostnaderna ska fördelas mellan olika aktörer.

Vägledningen ska enligt uppdraget kunna användas vid avtalsförhandlingar om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen. Vägledningen ska dock inte avse avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur.

Bakgrund

I PBL finns en definition av och regler om exploateringsavtal. Regeringen syftar till att skapa en förutsebar planerings- och genomförandeprocess som kan leda till en bättre balans mellan avtalsparterna, insyn och förståelse för allmänheten samt bidra till en effektivare samhällsbyggnad i Sverige.

Exploateringsavtal vilar på både civilrättsliga och offentlighetsrättsliga regler. Möjligheter och begränsningar inom båda regelområdena måste således beaktas vid framtagande av exploateringsavtal. PBL innehåller bland annat bestämmelser om vilka skyldigheter kommuner har om antagande av kommunala riktlinjer för exploateringsavtal och vilka åtagande som en byggherre får ges i ett exploateringsavtal gällande att vidta eller finansiera åtgärder.

Regeringen beskriver i uppdraget att avsaknaden av vägledning på nationell nivå gällande tillämpning av regler om exploateringsavtal medför att det förekommer olika tolkningar på lokal nivå. Regeringen hänvisar även till byggherrar som framfört att det är svårt att förutse vilka krav som kommuner kan komma att ställa, vilket gör det svårt att planera för framtida utbyggnadsprojekt. Att olika kommuner har olika förhandlingsrutiner och tillämpar olika principer för innehållet i exploateringsavtal försvårar ytterligare.

En vägledning för arbete med exploateringsavtal skulle innebära ett viktigt stöd för avtalsparter och berörda fastighetsägare, myndigheter, företag, organisationer och allmänheten.

Målgrupper

Vägledningen riktar sig främst till kommuner, byggherrar och fastighetsägare samt myndigheter som berörs av exploatering med anledning av plangenomförande.

Metod

Underlaget till vägledningen har tagits fram och granskats av konsulter. Underlaget har sedan bearbetats till vägledningstexter av en arbetsgrupp på Boverket bestående av sakter experter samt slutgranskats av jurist.

Boverket har under genomförandet av uppdraget haft möten med flera olika intressenter. Vid dessa möten informerade Boverket om den planerade vägledningen och gav de medverkande möjlighet att lämna synpunkter på vad vägledningen borde innehålla. Till mötena bjöds representanter in från Trafikverket, Lantmäteriet, Sveriges geologiska undersökning, Naturvårdsverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Skatteverket, Upphandlingsmyndigheten, Föreningen Sveriges Stadsbyggares Mark & exploateringskommitté, VA SYD, Svenskt vatten, Energiföretagen Sverige, Sveriges Kommuner och Regioner, Svenskt Näringsliv och Företagarna.

Till mötena bjöds även ett urval av länsstyrelser, kommuner och kommunala va-huvudmän in. De som valde att medverka var länsstyrelserna i Uppsala och Stockholm, Malmö och Lunds kommuner utifrån MEX perspektivet, Växjö kommun som va-huvudman och Kalmar som kommunal lantmäterimyndighet.

OBOS, Riksbyggen, JM, Heimstaden, Sveriges allmännyttan, Fastighetsägarna, Byggföretagen och Byggherrarna bjöds in som representanter för byggherrarna.

Vägledningen

Den vägledning som tagits fram inom uppdraget är tolv nya texter om exploateringsavtal som publiceras på Boverkets webbplats, PBL kunskapsbanken. Vägledningen vänder sig främst till kommuner och byggherrar som är parter i ett exploateringsavtal. Vägledningen tar upp vad ett exploateringsavtal kan omfatta med utgångspunkt i PBL men visar även på gränsdragningar i annan lagstiftning.

Vägledningen beskriver vad ett exploateringsavtal kan och får innehålla samt vad det inte får innehålla. Begreppen vidta och finansiera behandlas särskilt liksom kraven på nödvändighet och nytta. Även överklagande och tvist gällande exploateringsavtal lyfts liksom kommunala riktlinjer om exploateringsavtal.

Vägledningen bygger i huvudsak på den lagreglering som finns i PBL och förarbeten som finns till denna lag. Få rättsavgöranden finns vilket ger en begränsad möjlighet att göra rättsliga ställningstaganden. Innehållet i ett exploateringsavtal är ofta beroende av fler rättsområden än PBL. Detta innebär att ytterligare vägledning inom andra områden kan vara nödvändiga vid framtagandet av ett exploateringsavtal.

Vägledningen innehåller även vissa praktiska exempel på reglering som är vanligt att hantera genom exploateringsavtal.

Vägledningstexterna nedan redovisar hur texterna ser ut vid tidpunkten för Boverkets överlämnande av regeringsuppdraget. Länkar (blå text) till bestämmelser, hänvisningar till annan webbsida på Boverkets webbplats eller extern webbplats går inte att använda i denna rapport. Vägledningen kan komma att uppdateras. För aktuell vägledning, se PBL kunskapsbanken.

Vägledningen finns publicerad på PBL kunskapsbanken på Boverkets webbplats: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planning/detaljplan/detaljplanens-genomforande/exploateringsavtal/> (Hämtat 2024-06-26.)

1 – Exploateringsavtal

Ett exploateringsavtal är ett avtal om genomförande av en detaljplan. Det reglerar ansvarsförhållanden mellan en kommun och en byggherre när marken inte ägs av kommunen. Eftersom exploateringsavtalet hanterar frågor som rör genomförandet av en detaljplan ska avtalet inte reglera vare sig plankostnader eller frågor gällande drift och underhåll av färdigställda anläggningar.

Definitionen av exploateringsavtal

Enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, är ett exploateringsavtal ett 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.

[1 kap. 4 § PBL](#)

Avtalets parter

Ett exploateringsavtal ingås mellan en kommun och en byggherre eller mellan en kommun och en fastighetsägare. Med byggherre avses den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten. Med fastighetsägare avses den som är civilrättslig ägare till berörd fastighet.

[1 kap. 4 § PBL](#)

Vanligen ingås exploateringsavtal mellan kommunen och en byggherre. Byggherren är ofta också fastighetsägare. Huruvida kommunens motpart är en byggherre eller en fastighetsägare saknar betydelse vid tillämpning av bestämmelserna om exploateringsavtal i PBL. I vägledningen benämns därför den som kommunen sluter avtal med genomgående som byggherren.

Ett exploateringsavtal kan omfatta fler parter än kommunen och en byggherre. Det gäller till exempel om flera byggherrar äger mark inom ett planområde. Kommunen kan då välja att antingen ingå ett exploateringsavtal, i form av ett flerpartsavtal, omfattande flera byggherrar, eller ingå separata exploateringsavtal med var och en av byggherrarna.

Oberoende av om avtalet är med en enskild byggherre eller ett flerpartsavtal så kan den enskilde byggherren i avtalet vad avser krav från kommunen enbart åta sig ansvar för åtgärder som för denne uppfyller de krav på nödvändighet och nytta som krävs enligt lagen. Byggherrarna kan således inte åta sig ett solidariskt ansvar för detaljplanens genomförande. I flerpartsavtal är det därför viktigt att ansvaret tydligt fördelas mellan byggherrarna. (jfr HD 1981-01-29 mål nr T324-76/NJA 1980 s. 1)

6 kap. 40 § PBL

Ett effektivt plangenomförande kan vara beroende av att kommunens och byggherrens förhållande till andra aktörer regleras. Om det sker inom ramen för exploateringsavtalet eller genom ett separat avtal får avgöras utifrån förhållandena i den enskilda situationen. En aktör som ofta är berörd är exempelvis det kommunala va-bolaget.

Vad får regleras i exploateringsavtal

Enligt PBL får ett exploateringsavtal avse exploateringsbidrag och medfinansieringsersättning. De åtgärder som regleras ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras och byggherrens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

6 kap. 40 § PBL

Åtgärdsansvar

Exploateringsbidrag

Enligt PBL får ett exploateringsavtal 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. Samtliga åtgärder som byggherren åtar sig att vidta eller finansiera kallas för exploateringsbidrag.

De anläggningar som byggherren ska vidta eller finansiera och som ska ägas av kommunen kan vara placerade på allmän plats, inom markreservat på kvartersmark eller utanför planlagt område.

Utöver att reglera byggherrens ansvar för exploateringsbidrag kan ett exploateringsavtal också reglera andra förhållanden parterna emellan som underlättar genomförandet. Ett exempel på detta kan vara vem som ska ansöka om lantmäteriförrättning.

6 kap. 40 § PBL

Vidta eller finansiera åtgärder

Medfinansieringsersättning

Ett exploateringsavtal får reglera att byggherren ska utge medfinansieringsersättning till kommunen. Medfinansieringsersättning definieras som den 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 en region ansvarar för.

1 kap. 4 § PBL

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.

6 kap. 40 § PBL

Medfinansieringsersättning

Nödvändighet och nytta

De åtgärder som byggherren åtar sig att svara för genom exploateringsbidrag ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.

För att en åtgärd ska vara nödvändig för en detaljplans genomförande måste det finnas ett orsakssamband, direkt eller indirekt, mellan det behov som behöver uppfyllas för att bebyggelsen ska bli lämplig i detaljplanen och de allmänna anläggningar som åtgärden avser. Utöver ett orsakssamband måste åtgärden också vara nödvändig för detaljplanens genomförande. Med nödvändig menas att åtgärden absolut krävs och inte kan underlåtas för att detaljplanen ska gå att genomföra.

De åtaganden som byggherren tar på sig i exploateringsavtalet ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av detaljplanen. Det räcker alltså inte med att vart och ett av åtagandena klarar nödvändighetsrekvisitet utan de behöver även uppfylla ett nyttorekvisit. Det innebär att de samlade åtagandena även ska vägas mot byggherrens nytta av planen och bedömas vara rimliga.

6 kap. 40 § PBL

Krav på nödvändighet

Krav på nytta

Vad får inte regleras i exploateringsavtal

Det finns direkta och indirekta begränsningar av vad ett exploateringsavtal får reglera. I bestämmelserna om exploateringsavtal i PBL finns direkta begränsningar uttryckta, men vad som är möjligt att reglera i ett exploateringsavtal styrs även av de begränsningar som finns i 2 och 4 kap. PBL. Vidare måste hänsyn även tas till andra lagar som begränsar kommunens avtalsmöjligheter.

Uttryckliga begränsningar

Kommunens stöd för att genom avtalsvillkor ställa krav på vad byggherren ska åta sig är begränsade. Ett exploateringsavtal får inte innehålla åtagande för en byggherre att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag

att tillhandahålla. Ett exploateringsavtal får som huvudregel inte heller avse åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående.

[6 kap. 41–42 §§ PBL.](#)

[Begränsningar avseende exploateringsavtal](#)

Gestaltningsspörsmål

Hur kvartersmarken får bebyggas regleras i detaljplanen genom planbestämmelser. Det förekommer att kommunen vill reglera gestaltning och utformning av bebyggelsen på kvartersmark i exploateringsavtal. Kommunens möjlighet att avtala om åtaganden för byggherren genom villkor i exploateringsavtal begränsas till åtgärder som är nödvändiga för detaljplanens genomförande. Kommunen kan alltså varken med stöd av generella bestämmelser i PBL eller genom de specifika bestämmelserna om exploateringsavtal kräva att byggherren genom avtal ska åta sig att följa till exempel gestaltningsprogram. Kommunens möjlighet att ställa krav på sådant åtagande genom avtal begränsas till markanvisningar, det vill säga när kommunen säljer eller upplåter mark för bebyggande till byggherren. Kommunen är dock begränsad när det gäller möjligheten att ställa egna krav på byggnadsverks tekniska egenskaper.

[Förbud mot egna kommunala krav på byggnadsverks tekniska egenskaper](#)

Begränsningar i annan lagstiftning

Utöver PBL så har flera andra lagar betydelse för utformningen av exploateringsavtal. Vid tecknande av avtalen behöver även hänsyn tas till exempelvis kommunallagen (2017:725), lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och EU:s regler om statsstöd.

[Bestämmelser i annan lagstiftning](#)

Byggherren i beroendeställning

Byggherren har inte några juridiska medel att tvinga fram en planläggning. Kommunen har ett så kallat planmonopol, vilket innebär att det är kommunen som avgör om den mark som byggherren äger ska planläggas och i så fall när och hur. Detta sätter byggherren i en beroendeställning gentemot kommunen.

[1 kap. 2 § PBL](#)

Kommunen får inte utnyttja sin position för att förmå byggherren att i exploateringsavtal åta sig ett ansvar som sträcker sig längre än vad lagstiftningen tillåter. Ett sådant agerande från kommunens sida skulle kunna leda till att hela eller delar av exploateringsavtalet vid en prövning i domstol blir ogiltigt. (jfr HD 1981-01-29 mål nr T324-76/NJA 1980 s. 1)

[1 kap. 9 § regeringsformen](#)

5 § förvaltningslagen

29 § avtalslagen

Kommunala riktlinjer för exploateringsavtal

Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, ska kommunen anta riktlinjer som beskriver utgångspunkter och mål för sådana avtal.

6 kap. 39 § PBL

Riktlinjerna är vägledande och syftet med riktlinjerna är att byggherrar ska ha möjlighet att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.

Riktlinjerna ska vara generella och inte reglera ett visst exploateringsavtal eller en viss detaljplan. Om förutsättningarna skiljer sig i olika delar av kommunen kan riktlinjerna differentieras utifrån detta.

För att byggherren ska kunna förutse vilka ekonomiska konsekvenser tecknandet av ett exploateringsavtal får ska riktlinjerna ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner. Riktlinjerna anger vilket ansvar byggherren normalt sett får för genomförandet av allmänna anläggningar och i vilken mån kommunen avser att bidra till finansieringen av allmänna anläggningar. Riktlinjerna kan även ange hur kostnaderna fördelas mellan byggherrarna, för de fall flera byggherrar ska bidra till finansieringen av samma anläggning.

Förekommer områden med etappvis utbyggnad där byggherrar i nya detaljplaner förväntas finansiera redan utförda anläggningar bör det framgå av riktlinjerna.

Om kommunen avser att föra kostnaderna vidare till byggherrar genom medfinansieringsersättning ska även det framgå av riktlinjerna, likaså enligt vilka principer som medfinansieringsersättning avses fördelas mellan byggherrarna.

6 kap. 39 § PBL

Riktlinjer för exploateringsavtal

Överklagande och tvist

Kommunens beslut att anta riktlinjer för exploateringsavtal eller beslut att ingå ett exploateringsavtal kan, av alla medlemmar i kommunen, överklagas till förvaltningsrätten. Ett sådant överklagande görs enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning.

13 kap. 1 § PBL

13 kap. 1–2 §§ kommunallagen

Om överklagandet bifalls upphävs beslutet, helt eller delvis. Någon möjlighet att ersätta det fattade beslutet med ett annat har inte domstolen. Om överklagandet slutligt avslås får beslutet laga kraft.

Exploateringsavtal är civilrättsliga avtal med offentligrättsliga inslag. Tvist mellan avtalsparterna om avtalets verkningar prövas av allmän domstol. Vid prövningen gäller de principer och regler som också annars tillämpas på avtalsrättens område.

Överklagande och tvist

Enskilt huvudmannaskap

Kommunen kan ingå exploateringsavtal med byggherrar även i fråga om genomförande av detaljplaner med enskilt huvudmannaskap för allmänna platser. (jfr prop. 2013/14:126 sid. 171)

Kommunen är inte ansvarig för att utföra allmän plats med enskilt huvudmannaskap. Genom ett exploateringsavtal för en detaljplan med enskilt huvudmannaskap läggs utförandeansvaret på byggherren i stället för de framtida fastighetsägarna.

2 – Att vidta eller finansiera åtgärder

Ett exploateringsavtal kan reglera både vidtagande och finansiering av åtgärder för detaljplanens genomförande.

Att vidta eller finansiera åtgärder

Ett exploateringsavtal får enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, avse åtagande för en byggherre att vidta eller finansiera åtgärder.

[6 kap. 40 § PBL](#)

Både finansiering och vidtagande kan regleras i samma exploateringsavtal. Exempelvis kan en byggherre först finansiera kommunens arbete med att ta fram projekteringshandlingar, för att sedan vidta anläggningsarbeten.

Samtliga åtgärder som byggherren åtar sig att vidta eller finansiera kallas för exploateringsbidrag.

Vidta åtgärder

Att en byggherre ska vidta åtgärder innebär att denne aktivt ska agera och verkställa de arbeten som krävs för att de anläggningar som regleras i exploateringsavtalet ska komma till stånd. När byggherren har utfört anläggningarna ska de överlåtas till kommunen.

Kommunen behöver i villkor i exploateringsavtalet precisera vad byggherren ska åta sig att utföra, det vill säga vilka anläggningar samt till vilken standard och kvalitet. Utförandet behöver preciseras i sådan grad att kommunen på ett effektivt sätt kan följa upp att arbetena utförs på ett i enlighet med avtalet korrekt sätt. De utredningar som har tagits fram under detaljplaneprocessen kan utgöra en grund för kravställningen. Kompletterande utredningar kan behövas.

Vilka åtgärder som kommunen vill att byggherren ska åta sig att vidta beror på detaljplanen, förekomsten av befintlig kommunalteknisk infrastruktur och andra förhållanden på platsen. Vad olika exploateringsavtal behöver reglera kan därför variera från ett planområde till ett annat.

Mervärdesskatt, en kostnad när byggherren vidtar åtgärder

Vid byggande av allmänna anläggningar tillkommer normalt sett mervärdesskatt, moms, med 25 procent av beskattningsunderlaget på mottagna fakturor från entreprenörerna som bygger.

[Utlägg och vidarefakturerings \(på Skatteverkets webbplats\)](#)

[Mervärdesskattelag \(2023:200\) \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

När byggherren finansierar men kommunen utför, eller låter utföra, allmänna anläggningar har kommunen som utgångspunkt rätt till ersättning för moms från Skatteverket enligt lagen (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, regioner, kommunalförbund och samordningsförbund som kommuner omfattas av, om ersättning för viss ingående moms. Samtidigt fakturerar kommunen normalt byggherren exploateringsbidraget utan moms. Det beror på att exploateringsbidraget normalt sett inte anses utgöra ersättning för en tjänst som kommunen utför mot byggherren. Detta får till följd att moms på de allmänna anläggningarna vanligtvis inte blir en kostnad för byggherren.

[Lag om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, regioner, kommunalförbund och samordningsförbund \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

När i stället byggherren utför eller låter utföra de allmänna anläggningarna beror byggherrens möjligheter att få tillbaka eller kompenseras för momsens dels på vilken typ av verksamhet som byggherren bedriver, dels på om kommunen, i egenskap av mottagare av anläggningarna, har möjlighet att få ersättning för moms via lagen om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, regioner, kommunalförbund och samordningsförbund, och därefter väljer att vidarebefordra ersättningen till byggherren.

Om byggherren helt eller delvis ska bedriva verksamhet som är momspliktig på sin fastighet kan avdragsrätt för hela eller delar av den ingående moms på anläggningarna under vissa förhållanden föreligga såsom för en allmän omkostnad i den verksamheten. Detta då den ingående moms kan anses kopplad till beskattade transaktioner inom landet.

[Grundläggande om avdrag \(på Skatteverkets webbplats\)](#)

Uttagsbeskattning vid byggande i egen regi kommer i fråga när en beskattningsbar person bedriver verksamheten i kombination med utåtriktad byggverksamhet, vilket innebär att byggnadsrörelsen även tillhandahåller tjänster åt andra. Uttagsbeskattningen kan omfatta både egenproducerade och upphandlade byggtjänster, och arbetena ska göras på en egen fastighet. Fastigheten ska dessutom vara en tillgång i en byggnadsrörelse enligt inkomstskattelagen (1999:1229). I sådant fall har byggherren som utgångspunkt avdragsrätt för den ingående skatten på kostnaderna hänförlig till anläggningarna. Eftersom byggherren inte ska använda de allmänna anläggningarna i momspliktig verksamhet, är byggherren skyldig att redovisa och betala så kallad uttagmoms när anläggningarna är färdigställda. Detta neutraliserar i praktiken de gjorda avdragen för ingående moms.

[27 kap 2 § och 4-7 §§ inkomstskattelagen](#)

Uttag i byggnadsrörelse (på Skatteverkets webbplats)

I samband med att byggherren sedan överlåter fastigheten till kommunen upprättar byggherren en uttagshandling där uttagsmomsen för anläggningarna anges, som byggherren har betalat eller ska betala med anledning av arbetena på fastigheten. Uttagshandlingen lämnas till kommunen som sedan under vissa förutsättningar kan få motsvarande belopp ersatt från Skatteverket.

En vanlig avtalsmodell är då att kommunen i exploateringsavtalet åtar sig en skyldighet att vidarebefordra beloppet, som senare kommer att framgå av uttagshandlingen, till byggherren som därmed får täckning för den moms denne har redovisat och betalat eller ska redovisa och betala in.

I de fall där byggherren varken avser att bedriva momspliktig verksamhet på sin fastighet eller bedriver byggnadsrörelse, så att uttagsbeskattning är möjlig, saknar denne avdragsrätt för ingående moms. Under sådana förhållanden blir därför byggherrens initiala kostnader för utförande av allmänna anläggningar uppemot 25 procent högre. Även under dessa omständigheter finns emellertid möjlighet för byggherren att genom avtalsvillkor med kommunen tillgodogöra sig den ingående momsen hänförlig till anläggningarna. Detta sker genom så kallad justering. Byggherren överlämnar då en justeringshandling till kommunen vid överlåtelse av fastigheten. Med denna som grund kan den ingående momsen justeras av kommunen, varvid kommunen genom ersättningssystemet, i lagen om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, regioner, kommunalförbund och samordningsförbund, kan justera en tiondel av den ingående momsen per år under en tioårsperiod räknat från den dag anläggningarna har kunnat tas i bruk.

Justeringsperiod (på Skatteverkets webbplats)

I de två sistnämnda fallen, gällande uttagsbeskattning respektive justering, medför reglerna om mervärdeskatt att byggherren drabbas av moms-kostnader som inte hade uppkommit om kommunen hade fakturerat moms-fria exploateringsbidrag, alltså sådana som avser annat än tillhandahållande av tjänster. Det är därför viktigt att kommunen i sina riktlinjer för exploateringsavtal redogör för hur de avser att agera i frågor som har betydelse för byggherrens möjlighet att få kompensation av kommunen för uttagsmoms eller ingående moms, vid justering. Avsteg från riktlinjerna utan objektiva skäl kan strida mot likställighetsprincipen i kommunallagen (2017:725).

2 kap. 3 § kommunallagen

Att en byggherre ges möjlighet till kompensation för moms minskar i motsvarande mån dennes kostnader, vilket har betydelse vid tillämpning av nyttorekvisitet.

Vägledning om hur moms lagstiftningens bestämmelser bör tolkas och tillämpas finns hos Skatteverket.

Finansiera åtgärder

Att en byggherre ska finansiera åtgärder innebär att kommunen utför eller låter utföra åtgärderna, men att byggherren helt eller delvis bekostar dem.

Samma typ av åtgärder som byggherren genom ett åtagande i exploateringsavtal skulle få vidta kan denne på motsvarande sätt i stället få finansiera.

Kommunen kan inte, i ett exploateringsavtal, begära att få en viss del av byggherrens vinst. Det kommunen kan begära är att byggherren åtar sig att täcka kommunens kostnader, vilka byggherren kan finansiera genom sin vinst.

Markåtkomst

Efter att planen är genomförd ska kommunen äga mark som har lagts ut som allmän plats med kommunalt huvudmannaskap. Det är vidare lämpligt att kommunen äger den mark utanför planområdet där allmänna anläggningar ska utföras eller säkrar rätt till marken genom servitut. Kommunen ska också säkra tillgång till markreservat inom kvartersmark, vilket normalt görs genom servitutsupplåtelse. De kostnader som följer av att markåtkomsten behöver lösas kan ingå i exploateringsbidraget.

Kommunens personalkostnader

Ett effektivt genomförande av detaljplanen är beroende av att kommunen bemannar projektet. Huruvida kommunens personalkostnader kan ingå i exploateringsbidraget framgår inte av förarbetena till PBL, men det är en rimlig utgångspunkt att kommunen kan föra vidare också personalkostnader givet att åtgärderna är nödvändiga för detaljplanens genomförande. Personalkostnaderna handlar oftast om mark- och exploateringskompetens, men kan även röra andra kommunala resurser från exempelvis gatu- och va-avdelningen. Bemannar kommunen projektet genom konsulter kan även kostnaden för dessa ingå, liksom för utredningar och andra arbeten som kommunen beställer och har en kostnad för.

Kostnader som uppkommer före avtalets ingående

Ett exploateringsavtal får enligt huvudregeln i PBL inte avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående. Kostnader som följer av en åtgärd som kommunen har vidtagit innan exploateringsavtalet ingås kan kommunen alltså inte föra vidare till byggherren med stöd av lagen. Huvudregeln har dock två undantag.

Det första undantaget avser medfinansieringsersättning. Kommunen kan alltså begära att byggherren ska åta sig att utge medfinansieringsersättning för en del av den kostnad som kommunen har haft innan exploateringsavtalet ingås om kostnaden avser bidrag till stat eller region för byggande av en viss väg eller järnväg. Medfinansieringsersättning avser enbart kommunens kostnad till täckning för bidraget, inte kommunens personalkostnader för att förhandla eller administrera avtalet med stat eller region.

Det andra undantaget avser detaljplaner som är ett steg i en etappvis utbyggnad. I dessa fall kan kommunen begära att byggherren åtar sig kostnader för åtgärder som redan har vidtagits vid avtalets ingående.

6 kap. 42 § PBL

Ansvaret för finansiering kan regleras på olika sätt

Byggherrens finansieringsansvar kan avse ett fast belopp eller en faktisk kostnad.

Den övre gränsen för vad en byggherre kan behöva åta sig att finansiera följer av nödvändighets- och nyttoekvisiten i PBL. Den finansieringsmodell som regleras i exploateringsavtalet måste beakta detta.

6 kap. 40 § PBL

Fast belopp

Byggherrens finansieringsansvar kan i exploateringsavtalet anges som ett fast belopp. Kommunen har då genom avtalet avstått från att kräva att byggherren åtar sig att betala faktisk kostnad. Om kostnaderna senare visar sig bli högre än det avtalade beloppet kan kommunen därför inte kräva ytterligare ersättning från byggherren. Ett fast belopp innebär alltså att kommunen bär den ekonomiska risken för att åtgärderna blir dyrare än förväntat.

Om kostnaderna senare i stället blir lägre än det avtalade beloppet kan kommunen inte kräva att avtalet ska fullgöras. Kommunens stöd för att kräva ersättning av byggherren grundar sig på att kommunen har haft en kostnad. Kommunen kan inte heller, i strid med exploateringsavtalet, kräva ersättning för andra kostnader som kommunen får med anledning av detaljplanens genomförande än sådana som följer av avtalet. Har byggherren ersatt kommunen med ett större belopp än vad kommunens kostnader omfattar är kommunen på grund av självkostnadsprincipen skyldig betala tillbaka det överskjutande beloppet till byggherren.

2 kap. 6 § kommunallagen

Om parterna har avtalat om att exploateringsbidrag ska utgå med ett fast belopp, så kan kommunen antingen fakturera byggherren i samband med att kostnaden uppkommer eller i förskott. (jfr prop. 2013/14:126 sid. 158)

[En enklare planprocess, prop. 2013/14:126 \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

Om kommunen avser att tillämpa möjligheten att begära förskott på exploateringsbidrag i exploateringsavtal, så ska det framgå av kommunens riktlinjer för exploateringsavtal.

6 kap. 39 § PBL

Nödvändighets- och nyttoekvisiten sätter den övre gränsen för vad kommunen kan begära att byggherren åtar sig att finansiera. För att avgöra om rekvisiten är uppfyllda måste de åtgärder som finansieringen avser redovisas. Ett exploateringsbidrag som bygger på en generell ersättning till kommunen, som exempelvis är kopplad till byggherrens byggrätt i bruttoarea, BTA, uppfyller inte lagens krav.

Löpande kostnad

Kommunen kan begära att byggherren ska ersätta kommunens faktiska kostnader. I praktiken innebär det att kommunen löpande, ofta månadsvis, fakturerar byggherren de kostnader som kommunen har upparbetat. På så sätt blir belastningen på kommunens ekonomi begränsad, eftersom kommunen bara bär kostnaderna under en kort period. Kommunen kan också begära att byggherren ska åta sig att förskotta kommunens kostnader.

Kommunen behöver kunna redovisa grunden för kostnadsuttaget för byggherren, det vill säga att man haft kostnaden, att den varit nödvändig och att den är skälig. Kostnader som inte är specificerade i förhållande till en viss åtgärd kan inte bedömas mot nödvändighetsrekvisitet och är därmed inte tillåtna.

6 kap. 40 § PBL

Om byggherren svarar för kostnaderna löpande bär byggherren risken för att de faktiska kostnaderna blir högre än beräknat. Om kostnaderna ökar och om efterfrågan på de byggrätter som detaljplanen reglerar viker, så kan byggherrens möjlighet att genomföra exploateringen begränsas eller helt omintetgöras. Byggherrens risk kan begränsas genom att kommunen tar en del av risken. Så kan ske genom att i exploateringsavtalet reglera ett takbelopp där kommunen ansvarar för kostnader som överskrider detta. Så kan också ske genom att parterna delar på de löpande kostnaderna utifrån en viss kvot eller kopplat till vissa åtgärder. Sådan kvotdelning kan avse alla löpande kostnader eller de kostnader som överstiger ett takbelopp.

För att begränsa byggherrens risk kan även parterna komma överens om förutsättningar för att skjuta fram utbyggnaden av allmänna anläggningar en viss tid. Detta kan till exempel bli aktuellt om efterfrågan på det som ska byggas minskar. En sådan flexibilitet i avtalet kan underlätta för parterna att komma överens.

Hur riskfördelningen mellan kommunen och byggherren ska se ut i exploateringsavtalet behöver bestämmas utifrån relevanta omständigheter för båda parter. Ju högre risken är, desto mer sannolikt är det att kommunen behöver bära en del av den om kommunen vill att området ska detaljplanläggas och genomföras.

Befintliga anläggningar

Exploateringsavtal reglerar byggherrens ansvar att finansiera åtgärder som ska utföras. Kommunen kan bara begära att byggherren ska åta sig att finansiera åtgärder som redan har vidtagits när parterna ingår exploateringsavtal om det avser medfinansieringsersättning eller en etappvis utbyggnad. Med etappvis utbyggnad menas att en detaljplan är en av flera planer i ett större område som ska byggas ut. (jfr prop. 2013/14:126 sid. 158)

[En enklare planprocess, prop. 2013/14:126 \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

Om detaljplanen inte är ett led i en etappvis utbyggnad kan kommunen inte ta betalt för befintlig infrastruktur, såsom gator och va-nät. Krävs anpassningar, exempelvis nya påfarter eller överföringsledningar, kan dessa dock finansieras genom exploateringsbidrag.

6 kap. 42 § PBL

Kommunalt markägande

Kommunen äger i vissa fall den plats som läggs ut som allmän plats redan när detaljplanen antas. Motsvarande kan gälla för områden utanför detaljplanen där allmänna anläggningar ska uppföras. Att lösa markåtkomst blir då inte nödvändigt. Därmed uppkommer inte heller några marklösenkostnader.

Hypotetiska kostnader

Kommunen bestämmer vid planläggning var nödvändiga anläggningar ska placeras. Kommunen bestämmer också i viss mån om anläggningarna ska vara enskilda eller allmänna. Exempelvis kan kommunen utforma detaljplanen så att ledningar kan placeras i markreservat på kvartersmark eller på allmän plats. Att placera anläggningarna på allmän plats frigör ytor på kvartersmarken, vilket kan ge utrymme för större byggrätter. Kvartersmarken kan därmed få ett högre värde.

Att kommunen genom olika planläggningsalternativ kan öka byggherrens vinst kan ha betydelse för bedömningen av nyttorekvisitet, eftersom byggherrens intäkter påverkar nyttan. Byggherren kan därmed ha utrymme för att bära större kostnader. Någon rätt till vinstdelning har aldrig kommunen, eftersom den är bunden av självkostnadsprincipen. Kommunen får därför bara ta del av byggherrens vinst upp till kostnadstäckning för kommunens åtgärder. Att kommunen väljer att planlägga på ett sätt som ökar byggherrens intäkter, men samtidigt ökar kommunens framtida utgifter för att förvalta allmänna anläggningar, ger inte kommunen rätt att kräva mer ersättning genom exploateringsbidrag.

2 kap. 6 § kommunallagen

Att finansiera förvärv av byggherreägd allmän plats

Kommunen ska äga de allmänna platserna med kommunalt huvudmannaskap inom planområdet. Om all mark inom planområdet ägs av en byggherre överlåter denne vanligtvis marken till kommunen utan ersättning. Alternativet, att kommunen ska förvärva marken av byggherren mot en ersättning som kommunen senare ändå tar ut av byggherren som exploateringsbidrag, innebär onödigt merarbete. Om planområdet däremot ägs av flera byggherrar som ska dela på ansvaret för exploateringsbidraget, så behöver hänsyn tas till värdet av den allmänna plats som var och en av dem äger. Marken som ska bli allmän plats och överlåtas till kommunen kan vara ojämnt fördelad mellan byggherrarna utifrån deras respektive nytta med detaljplanen. Då måste kommunen ersätta den byggherre för det markavstående som inte står i proportion till dennes andel av ansvaret för allmänna platser.

Säkerheter

Om byggherren brister i sitt fullgörande av exploateringsavtalet kan kommunen själv behöva vidta åtgärder för anläggande. För att skydda kommunen mot de ekonomiska effekterna av sådan brist kan kommunen begära att byggherren ska åta sig att ställa säkerhet för avtalets rätta fullgörande.

Säkerhet kan exempelvis ställas i form av moderbolagsborgen, bankgaranti eller pantbrev.

Det är kommunen som utifrån en riskbedömning behöver avgöra både arten av säkerheten och det belopp som säkerheten ska omfatta.

Eftersom säkerheter kan medföra stora kostnader för byggherren är det lämpligt att kommunen i möjligaste mån agera för att begränsa dennes kostnader. Det kan ske genom att säkerheterna löpande återställs, i takt med att de åtgärder som säkerheterna avser fullbordas.

3 – Åtgärder som byggherren kan få ansvar för genom exploateringsavtalet

Ett exploateringsavtal kan reglera olika åtgärder som en byggherre ska ansvara för att vidta eller finansiera. Dessa åtgärder kan vara att anlägga allmänna platser och vatten- och avloppsanläggningar, men avtalet kan också behöva reglera andra förhållanden för ett förutsägbart och effektivt genomförande av detaljplanen.

Åtgärder som byggherren kan få ansvar för genom exploateringsavtalet

Det finns olika åtgärder som en byggherre, genom ett exploateringsavtal, kan åta sig ansvar för att vidta eller finansiera. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.

6 kap. 40 § första stycket PBL

Det kan vara åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser, exempelvis parker, gångvägar och torg. Byggherren kan även åta sig ansvar för att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp.

Ett exploateringsavtal får även avse andra åtgärder, såsom allmänna anläggningar på markreservat inom kvartersmark samt allmänna anläggningar utanför den aktuella detaljplanens område. Det kan till exempel handla om underjordiska ledningar eller en gång- och cykelväg.

Det behöver framgå av exploateringsavtalet vad byggherren ska vidta respektive finansiera av de nödvändiga åtgärderna.

Exempel på förhållanden som kan behöva regleras

För att åtgärder ska kunna genomföras på ett förutsägbart och effektivt sätt kan ett exploateringsavtal behöva reglera olika förhållanden. Vilka förhållanden som behandlas i avtalet samt hur omfattande regleringen behöver vara måste avgöras med beaktande av förutsättningarna i det enskilda fallet. Nedan följer några förhållanden som kan behöva regleras.

Markföroreningar

Om den mark där allmänna anläggningar ska utföras är förorenad, kan byggherren åta sig att vidta eller finansiera sanering så att föroreningen avhjälps och marken blir lämplig för ändamålet.

Fornlämningar

Om det finns fornlämningar på den mark där allmänna anläggningar ska utföras kan ansvaret för att lösa hanteringen avseende dessa behöva regleras särskilt.

Markåtkomst

För att de allmänna anläggningarna ska kunna genomföras kan det till exempel krävas att mark överförs till kommunal ägo eller att servitut bildas. Kostnader för att lösa sådana markåtkomster kan ingå i exploateringsbidraget och regleras i exploateringsavtalet.

Även överföring av mark som är i kommunal ägo, men som ska ingå i en fastighet för kvartersmark, kan regleras i exploateringsavtalet.

Ledningsflytt

Om befintliga ledningar inom allmän plats eller annars inom område för allmänna anläggningar kan behöva flyttas kan ansvars- och kostnadsfördelning för detta regleras.

Samordning

Om kommunen och byggherren eller flera byggherrar ska utföra arbeten samtidigt inom planområdet kan dessa behöva samordnas. Hur denna samordning ska gå till kan regleras i avtalet.

Tidplan

Vid vilken tidpunkt som olika åtgärder ska vidtas kan regleras. Detta är särskilt viktigt om flera byggherrar ska genomföra arbeten samtidigt.

Skador under byggtiden

Hur eventuella skador på parternas fastigheter under byggtiden ska förhindras respektive kompenseras kan vara lämpligt att reglera. Det gäller särskilt om det finns platser som innehåller växtlighet, anläggningar eller byggnader som är av särskild betydelse och dessa riskerar att skadas.

Etableringsområden

Om parterna behöver använda mark inom varandras fastigheter under byggtiden, så kallade etableringsområden, kan det vara lämpligt att reglera förutsättningarna för det i exploateringsavtalet.

Kontroller och garantier

Avtalet kan reglera vilka kontroller som ska utföras i fråga om byggherrens åtgärder samt vilka garantier som ska gälla.

Lantmåteriförrättningar

Exploateringsavtalet kan reglera parternas ansvar att ansöka om de lantmåteriförrättningar som behövs för detaljplanens genomförande.

Anläggningsarbeten

Exploateringsavtalet kan reglera till vilken standard eller kvalitet de allmänna anläggningarna ska utföras.

Säkerheter

Om byggherren brister i sina åtaganden enligt avtalet kan kommunen själv behöva vidta åtgärderna i exploateringsavtalet. För att skydda kommunen mot de ekonomiska konsekvenserna i en sådan situation kan kommunen begära att byggherren ska åta sig att ställa säkerhet för åtgärdernas genomförande.

4 – Krav på nödvändighet

De åtgärder som kommunen begär att en byggherre ska åta sig att vidta eller finansiera genom ett exploateringsavtal ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Nödvändighetsrekvisitet begränsar alltså kommunens möjlighet att ställa krav på vad byggherren ska åta sig att göra.

[6 kap 40 § PBL](#)

Vad är nödvändigt?

I en detaljplan ska kommunen dela in marken i kvartersmark och allmän plats. På de allmänna platserna säkras olika gemensamma behov och där placeras huvudsakligen de allmänna anläggningarna. Hur de allmänna platserna ska avgränsas och utformas beror i hög grad på vilka funktioner som krävs för att området ska fungera så bra som möjligt och bli lämpligt. Behovet av allmänna anläggningar styrs till stor del av hur kvartersmarken planeras. En detaljplan kan för sin funktion motivera utförande av allmänna anläggningar även utanför planområdet.

För att en åtgärd ska få regleras i ett exploateringsavtal ska den enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, vara nödvändig för en detaljplans genomförande. Att den ska vara nödvändig för en detaljplans genomförande betyder att det måste finnas ett orsakssamband, direkt eller indirekt, mellan det behov som behöver uppfyllas för att bebyggelsen ska bli lämplig i detaljplanen och de allmänna anläggningar som åtgärden avser. Det innebär att det krävs en geografisk och tidsmässig koppling mellan anläggningarna och genomförandet av detaljplanen. Att åtgärden ska vara nödvändig innebär dessutom att den krävs och inte kan underlåtas för att detaljplanen ska gå att genomföra.

[6 kap 40 § PBL](#)

Om flera byggherrar äger mark inom detaljplanen bedöms nödvändighetsrekvisitet för byggherrarna var och en för sig utifrån det behov som följer av respektive byggherres byggrätt.

Anläggningar utanför detaljplanen

En detaljplan kan för sin funktion vara beroende av anläggningar även utanför planområdet. Det kan till exempel vara fråga om 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. (jfr prop. 2013/14:126 sid. 303)

[En enklare planprocess, prop. 2013/14:126 \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

Befintliga allmänna anläggningar

Åtgärder som en ny detaljplan leder till kan vara till nytta för andra än byggherren. Exempelvis kan det bli nödvändigt att höja standarden på en redan hårt belastad väg till följd av den trafikökning som följer av den nya detaljplanen. Att det fanns ett behov av standardhöjning redan innan den nya detaljplanen påverkar inte bedömningen av nödvändighetsrekvisitet. Detta visar i stället ännu tydligare att detaljplanen medför ett behov av åtgärder. Den bredare nyttan av åtgärden kan dock ha betydelse vid bedömning av nyttorekvisitet i PBL.

[6 kap. 40 § PBL](#)

[Krav på nytta](#)

Hur stort är behovet av allmänna anläggningar?

När en detaljplan tas fram är det upp till kommunen att bestämma vilka allmänna platser och allmänna anläggningar som behövs utifrån planens syfte. Kommunen kan dock inte fritt bestämma vilka anläggningar som behövs. I 2 kap. PBL ställs krav på vad en lämplig markanvändning är och i 4 kap. PBL sätts ramarna för vad som kan regleras i en detaljplan. Kravställningen vad avser avtalsvillkor i exploateringsavtalet får inte gå utöver de begränsningar som finns i PBL. Vidare måste hänsyn tas till kommunallagens (2017:725) bestämmelser, bland annat likställighetsprincipen.

[2 kap 3 § kommunallagen](#)

Funktion, standard och dimensionering

Har det konstaterats att åtgärden enligt exploateringsavtalet är nödvändig i sig, måste det också avgöras vilken standard och dimensionering som är nödvändig.

En åtgärd som är nödvändig fyller en viss funktion för detaljplanen. Till exempel har utbyggnaden av en gata till funktion att tillgodose behovet av transporter och iordningställandet av en park har till funktion att tillgodose behovet av rekreation och kan binda samman gång- och cykelstråk. För full funktionalitet måste anläggningarna vara av en viss standard och en viss dimension. Dessutom måste hänsyn tas till säkerhetsaspekter.

I vissa fall går det att hänvisa till nationell standard, som till exempel i fråga om standard för graden av sanering av markföroreningar på allmän plats. Det går även att hänvisa till kommunala strategiska dokument, som kommunens tekniska handbok. I andra fall finns det ingen förutbestämd standard och dimensionering utan där får den bestämmas utifrån förutsättningarna på den aktuella platsen. Det kan exempelvis gälla i fråga om storlek och standard på parker eller graden av konstnärlig utsmyckning på allmän plats.

När de allmänna anläggningarna är klara ska kommunen förvalta dessa och bekosta drift och underhåll. Det ligger därför i kommunens intresse att anläggningarna utförs på ett sådant sätt att förvaltningskostnaderna begränsas. Vid en bedömning av vad som är nödvändigt i fråga om den närmare utformningen av en anläggning behöver förvaltningskostnader beaktas.

5 – Krav på nytta

De samlade åtagandena i exploateringsavtalet ska stå i rimligt förhållande till byggherrens nytta av detaljplanen.

Krav på nytta

De åtaganden som byggherren tar på sig i exploateringsavtalet ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av detaljplanen. Det räcker alltså inte med att vart och ett av åtagandena klarar nödvändighetsrekvisitet i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, utan de behöver även uppfylla ett nytto- rekvisit. Det innebär att de samlade åtagandena även ska vägas mot byggherrens nytta av planen och bedömas vara rimliga. Det är byggherrens ekonomiska utfall som avgör om nytto- rekvisitet är uppfyllt.

[6 kap. 40 § PBL](#)

En ekonomisk avvägning

De åtgärder som byggherren åtar sig genom ett exploateringsavtal ska vara skäligen med hänsyn till exploateringsarten och omfattningen samt den nytta parterna har av att detaljplanen genomförs på ett bra sätt. Så länge byggherren uppnår någon ekonomisk nytta med avtalet är lagens krav uppfyllda. Någon möjlighet för kommunen att framtvunga ett avtal finns inte. (jfr prop. 2013/14:126 sid. 157)

[En enklare planprocess, prop. 2013/14:126 \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

Det som avgör om nytto- rekvisitet är uppfyllt är huruvida byggherren skriver under exploateringsavtalet eller inte. Hur stor nytta är i ekonomiska termer saknar dock juridisk betydelse, bara byggherren bedömer att den är stor nog för att vilja ingå avtalet. Kan byggherren bära de kostnader som följer av exploateringsavtalet med bibehållet avkastningskrav, så har parterna förutsättningar att nå ett avtal. Om kostnaderna däremot är för stora, så finns inte de förutsättningarna.

Att förutsättningarna att ingå exploateringsavtal beror av ekonomiska parametrar innebär att möjligheten att ingå exploateringsavtal kan variera över tid. Hög efterfrågan på de aktuella byggrätterna och låga byggkostnader ger byggherren större möjligheter att bära kostnader för allmänna anläggningar. Låg efterfrågan på de aktuella byggrätterna och höga byggkostnader har motsatt effekt. Sådana generella marknadsförutsättningar behöver parterna förhålla sig till när exploateringsavtalets innehåll förhandlas. Vill kommunen att en detaljplan genomförs när marknaden är svag kan kommunen behöva bära en större del av kostnaden.

Vissa förutsättningar är specifika för den enskilda byggherren. En viss byggherre kan exempelvis ha en effektiv organisation som innebär att denne kan genomföra exploateringen till lägre kostnad och därmed göra

en större vinst än andra aktörer på marknaden i snitt. Det kan också vara så att byggherren har någon annan fördel, exempelvis att marken kan förvärvas till ett lågt pris. Ur ett ekonomiskt perspektiv kan byggherren med förmånliga interna förutsättningar bära ett större exploateringsbidrag än konkurrenterna. Kommunen är dock skyldig att följa objektivitetsprincipen och likställighetsprincipen avseende villkoren med åtaganden i exploateringsavtal. Kommunen har därmed inte möjlighet att differentiera kostnadsuttaget utifrån byggherrens ekonomiska ställning.

[1 kap. 9 § regeringsformen](#)

[5 § förvaltningslagen](#)

[2 kap 3 § kommunallagen](#)

Bedömning av nytta

För att kunna avgöra om ett exploateringsavtal uppfyller nyttorekvisitet behöver det bedömas i sin helhet, där den uppskattade värdeökningen på byggherrens fastighet ställs mot åtagandena att utföra åtgärder.

Detaljplaneläggning leder vanligen till att byggherrens mark inom planområdet ökar i värde. Det beror ofta på de byggrätter som följer av detaljplanen. Även utbyggnation av infrastruktur i området kan i sig ha en värdehöjande effekt på fastigheter som förbättras. Mot detta ska ställas kostnaderna för de samlade åtaganden byggherren tar på sig genom avtalet. Några faktorer som vanligtvis är viktiga för bedömningen är avstående av mark, ansvar för anläggningar och om det utöver exploateringsbidrag även tillkommer medfinansieringsersättning.

Om byggherren avstår mark

Vanligtvis blir värdeökningen så stor att en byggherre oftast överlåter sådan mark som är planlagd som allmän plats till kommunen utan ersättning. Det vill säga att markavståendet ryms inom åtagandena som vägs upp av nyttan. Kommunen kan dock åta sig att ersätta byggherren om markavståendet inte kan anses skäligt på grund av att byggherrens nytta av den allmänna platsen är begränsad.

Om byggherren ansvarar för anläggningar

De allmänna anläggningar som byggs ut i samband med detaljplanens genomförande kan vara till nytta också för andra än byggherren, exempelvis kommunen eller andra fastighetsägare. Om så är fallet, och byggherren ska vidta eller finansiera anläggningar, behöver detta tas hänsyn till vid nyttobedömningen. Det kan då vara rimligt att begränsa byggherrens kostnadsansvar genom att dela ansvaret så att kommunen eller andra byggherrar behöver åta sig att bära en del av kostnaden.

Om byggherren även betalar medfinansieringsersättning

Om exploateringsavtalet även omfattar medfinansieringsersättning måste hänsyn tas till den sammanlagda belastning som följer av exploateringsbidraget ihop med medfinansieringsersättningen. Kravet på att byggherrens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av detaljplanen gäller alltså exploateringsavtalet i sin helhet.

Flera exploateringsavtal

Ingås flera exploateringsavtal, om genomförandet av en detaljplan, ska kravet på nytta normalt vara uppnått inom ramen för varje exploateringsavtal. Samtidigt kan det vara nödvändigt att bedöma de avtalade åtgärdernas rimlighet i förhållande till nyttan av samtliga avtal. Behovet av flera exploateringsavtal kan till exempel inträffa då avtalsparterna vill reglera något som förbisågs vid ingåendet av det första exploateringsavtalet eller för att någon ny omständighet har inträffat därefter.

6 – Nödvändighet och nytta i praktiken

Efter att det bestämts vilka allmänna anläggningar och andra eventuella åtgärder som ska vidtas eller finansieras genom exploateringsavtalet, behöver det även övervägas om och hur en fördelning av dessa kostnader ska göras. Beroende på förutsättningarna för olika situationer kan fördelningen av ansvaret för exploateringsbidrag skilja sig åt.

Fördelning av ansvar för exploateringsbidrag mellan kommunen och byggherrar

Kommunen behöver inledningsvis avgöra vilka allmänna anläggningar som är nödvändiga för detaljplanens genomförande, eftersom det enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, bara är utförandet av dessa som byggherrarna i exploateringsavtalet kan åta sig att vidta eller finansiera.

6 kap. 40 § PBL

En exploatering som enbart omfattar en byggherre medför normalt sett inga större utmaningar i fråga om hur ansvaret för exploateringsbidraget ska fördelas. Det som inte faller på byggherren får kommunen svara för. Om de allmänna anläggningar som byggs ut i samband med detaljplanens genomförande är till nytta också för andra än byggherren, exempelvis kommunen eller andra fastighetsägare, kan det vara rimligt att kommunen bär en del av kostnaden för utförandet av dessa.

En exploatering som omfattar flera byggherrar kompliceras av att ansvaret ska fördelas mellan byggherrarna på ett sätt som uppfyller lagens krav. Komplexiteten i fördelningen ökar ytterligare om exploateringen är ett led i genomförandet av flera planområden. Det finns inga bestämda regler om hur en fördelning av ansvaret ska göras, men det finns vissa aspekter som kommunen i förhandlingen med byggherrarna behöver beakta.

När ansvarsfördelningen har gjorts behöver resultatet av den bedömas i förhållande till nyttorekvisitet i PBL. Om en byggherres åtagande inte står i rimligt förhållande till dennes nytta av planen, så behöver fördelningen justeras. Det kan antingen göras genom att kommunen tar en större del av ansvaret eller att ansvaret ökar för övriga byggherrar.

6 kap. 40 § PBL

Fördelning av ansvar

Om flera byggherrar tillsammans ska svara för kostnaden för utförandet av en i exploateringsavtalet avtalad åtgärd, måste grunderna för ansvarsfördelningen bestämmas. Beroende på vilken situation som föreligger kan olika sätt användas. När kommunen i förhandlingen med byggherrarna

ska hitta en lämplig fördelning av ansvaret för kostnaderna är det viktigt för kommunen att kunna redovisa hur fördelningen har gått till och vad som ligger till grund för denna.

Kommunalt ansvar

Även om en anläggning är nödvändig för en detaljplans genomförande, så kan det finnas situationer när det ändå är lämpligt att kommunen helt eller delvis ansvarar för kostnaden för den. Sådana situationer kan vara:

- Om byggherrarna inte har möjlighet att finansiera den anläggningen.
- Om anläggningen tillgodoser ett bredare kommunalt behov än det som följer av byggrätterna inom detaljplanen.
- Om anläggningen som ska utföras har en funktion, standard, dimensionering eller utbredning som inte drivs av byggherrens byggrätter, utan av behov som skulle föreligga även om området inte skulle detaljplaneläggas.
- Om det framgår av kommunens riktlinjer för exploateringsavtal att ansvaret för kostnaderna för utförandet av anläggningen inte bör föras över på byggherrarna och det inte finns sakliga och objektiva skäl för att göra ett avsteg från riktlinjerna.

Ansvarsfördelning mellan byggherrarna

De anläggningar som är nödvändiga för detaljplanens genomförande tillgodoser ibland enbart vissa byggrätters behov. Det är därför lämpligt att begränsa respektive byggherres kostnadsansvar för genomförandet av de anläggningar som direkt eller indirekt är nödvändiga för dennes byggrätter. Fördelningen av ansvaret visar vilken byggherre som ensam eller tillsammans med andra ansvarar för utbyggnad eller finansiering av respektive anläggning.

Kostnadsansvaret kan därefter fördelas utifrån värdet av de byggrätter som tillkommer respektive byggherre. En byggrätts värde avgörs bland annat av dess storlek och användning.

Storleken på byggrätten kan beräknas på olika sätt, men ofta uttrycks den i bruttoarea, BTA. Det är viktigt att samtliga byggrätters storlek anges på samma sätt och att de antingen avser tillåten byggrätt enligt detaljplan eller medgiven byggrätt enligt beviljat bygglov.

Utöver arean beror en byggrätts värde också av vilken typ av användning och bebyggelse som planbestämmelserna medger. Två byggrätter av samma storlek kan ha olika värde, exempelvis om den ena avser bostäder och den andra avser handel. Värdeskillnaden kan beskrivas med en koefficient. Om en byggrätt på en viss plats för ändamålet bostad exempelvis är värd fyra gånger så mycket som en lika stor byggrätt för ändamålet handel, så är relationen 4:1.

Genom att multiplicera respektive byggherres byggrätt i area med den koefficient som motsvarar respektive byggrätts användningssätt, får kommunen ett underlag för en lämplig fördelning av åtaganden för ansvaret för exploateringsbidraget mellan byggherrarna utifrån byggrätternas relativa värde.

Ansvarsfördelning med beaktande av verksamhetens betalningsförmåga

Ett annat sätt att fördela ansvaret kan vara utifrån den planerade verksamhetens betalningsförmåga. Normalt överensstämmer betalningsförmågan med byggrättens värde, men så är inte alltid fallet. Vissa byggrätter kan ha ett värde som inte står i proportion till betalningsförmågan hos den verksamhet som ska bedrivas där. Det kan till exempel bero på att verksamheterna inte bedrivs på kommersiell grund.

Ett sätt att hantera situationer där betalningsförmågan inte korrelerar med byggrättens värde kan vara att sätta ett tak för dessa byggrätters ansvar som är lägre än det ansvar som skulle följa av en ansvarsfördelning enligt byggrättens värde. Ett sådant avsteg för vissa typer av byggrätter måste utformas så att det är sakligt och objektivt.

Ansvarsfördelning med beaktande av byggrättens behov

Vissa byggrätter kan vara kostnadsdrivande genom att de ställer högre krav på de allmänna anläggningarnas standard och funktion än övriga byggrätter. Det kan till exempel vara då olika verksamheter har olika behov på vägstandard för en anslutande gata. Det kan vara lämpligt att ta hänsyn till detta när ansvaret för kostnaderna för genomförandet av sådana anläggningar fördelas mellan byggherrarna.

7 – Medfinansieringsersättning

Ett exploateringsavtal får omfatta medfinansieringsersättning. Den infrastruktur som medfinansieringsersättningen avser behöver inte vara nödvändig för detaljplanens genomförande. Däremot måste byggherrens fastighet antas öka i värde till följd av utbyggnaden av den aktuella infrastrukturen.

Medfinansieringsersättning

Ett exploateringsavtal får enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, omfatta medfinansieringsersättning. Medfinansieringsersättning avser ersättning som en byggherre 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 en region ansvarar för.

[6 kap. 40 § PBL](#)

[1 kap 4 § PBL](#)

De infrastrukturåtgärder som medfinansieringsersättningen avser behöver, till skillnad från vad som gäller vid exploateringsbidrag, inte vara nödvändig för detaljplanens genomförande. (jfr prop. 2016/17:45 sid. 30)

[Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur, prop. 2016/17:45 \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

En förutsättning för medfinansieringsersättningen är att kommunen ingått ett avtal med staten eller regionen om finansiering av utbyggnad av statens eller regionens väg eller järnväg. Ett sådant avtal är inte ett exploateringsavtal och behöver därför inte förhålla sig till kommunens riktlinjer för exploateringsavtal eller PBL:s bestämmelser om exploateringsavtalens materiella innehåll.

Statlig eller regional väg eller järnväg

Medfinansieringsersättning kan avse utbyggnad av sådana vägar och järnvägar som staten har huvudansvaret för och som normalt sett kommer till stånd efter en planläggning med stöd av väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Trafikverket ansvarar för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.

[Väglag \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

[Lag om byggande av järnväg \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

Medfinansieringsersättning kan också avse vägar och järnvägar som regionen ansvarar för. Begreppet järnväg omfattar också tunnelbana och spårväg.

[1 kap. 1 § lagen om byggande av järnväg](#)

Medfinansiering ska avse statens eller regionens infrastruktur, vilket innebär att kommunen inte kan begära att byggherren ska åta sig att betala medfinansieringsersättning för kommunala infrastrukturanläggningar.

Ekonomisk ersättning

Medfinansieringsersättning avser ersättning i pengar. Till skillnad från exploateringsbidrag kan medfinansieringsersättning alltså inte omfatta ansvar för byggherren att vidta åtgärder.

Det belopp som kommunen genom avtal med stat eller region förbundit sig att bidra med utgör taket för vad medfinansieringsersättningen får omfatta. Kommunen kan alltså uppnå full kostnadstäckning från byggherren i relation till bidraget, men aldrig ersättning utöver det. Kommunen kan i ett exploateringsavtal inte begära att byggherren ska åta sig att finansiera statlig eller regional infrastruktur som kommunen inte har bidragit till. (jfr prop. 2016/17:45 sid. 31)

[Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur, prop. 2016/17:45 \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

Kan antas öka i värde

En förutsättning för att kommunen ska få begära medfinansieringsersättning är att byggherrens fastighet kan antas öka i värde till följd av den infrastruktur som ersättningen avser. Någon viss nivå av värdeökning krävs inte för att ett exploateringsavtal ska få omfatta medfinansieringsersättning. Redan det faktum att en värdeökning kan antas följa av infrastrukturen räcker. (jfr prop. 2016/17:45 sid. 31)

[Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur, prop. 2016/17:45 \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

Den faktiska omfattningen av värdeökningen är normalt svår att avgöra, inte minst eftersom den värdeökning som följer av infrastrukturen är svår att separera från andra värdepåverkande faktorer. Kommunen behöver dock inte visa hur stor värdeökningen faktiskt är, bara motivera påståendet att byggherrens fastighet faktiskt ökar i värde till följd av infrastrukturen.

Hur hög medfinansieringsersättning som byggherren behöver åta sig att betala är en förhandlingsfråga. Den totala ersättning som byggherren har att utge till kommunen för medfinansieringsersättning och exploateringsbidrag får dock inte vara större än att exploateringsavtalet som helhet uppfyller nyttorekvisitet.

Även andra fastigheter än de som ingår i planläggningen kan antas öka i värde till följd av infrastrukturen. PBL innehåller dock inga bestämmelser för att ålägga också ägarna till dessa att bidra till att täcka kommunens

kostnader. Det innebär att det är det kollektiv av byggherrar som gynnas av nya eller ändrade detaljplaner som får bära den ekonomiska bördan av kommunens bidrag till stat eller region i den mån kommunen inte finansierar del av bidraget själv.

Ersättning i efterhand eller i förskott

En förutsättning för att exploateringsavtal ska få omfatta medfinansieringsersättning är att kommunen har haft eller kommer att ha en kostnad för bidrag som den har lämnat till stat eller region.

Medfinansieringsersättning kan alltså avse redan vidtagna åtgärder. Någon begränsning i fråga om hur lång tid efter det att åtgärden har vidtagits som kommunen kan begära ersättning för finns inte.

Medfinansieringsersättning kan vidare avse åtgärder som ännu inte har vidtagits. Det måste dock stå klart att kommunen faktisk kommer att ha en kostnad för att bidra till infrastrukturen i fråga.

Nyttorekvisitet

Nyttorekvisitet ska tillämpas på exploateringsavtalet som helhet. Det innebär att samtliga åtaganden i fråga om exploateringsbidrag och medfinansieringsersättning ska mätas mot byggherrens nytta av detaljplanen.

8 – Uttryckliga begränsningar för kommunen att begära ersättning

Kommunens stöd för att begära att byggherren ska åta sig exploateringsbidrag är begränsade. Vissa begränsningar finns direkt uttryckta i plan och bygglagen.

Byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg

Ett exploateringsavtal får inte innehålla åtagande för en byggherre att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla. Hit räknas bland annat förskola, grundskola, bibliotek och äldreomsorg. (jfr prop. 2013/14:126 sid. 305)

[6 kap. 41 § PBL](#)

[En enklare planprocess, prop. 2013/14:126 \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

För att kunna utföra ett byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg krävs åtkomst till marken. Kommunen får inte ta ut kostnader för markåtkomst för sådana verksamheter av byggherren. Det innebär att kommunen inte heller kan kräva att byggherren ska överlåta marken till kommunen utan kostnad.

Ersättning i efterhand

Ett exploateringsavtal får som huvudregel inte avse åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående, så kallad retroaktiv ersättning.

[6 kap. 42 § PBL](#)

Det avgörande är att åtgärden har vidtagits innan exploateringsavtalet ingås. När detaljplanen antas eller får laga kraft saknar betydelse.

Från huvudregeln görs två undantag. Det första är om en detaljplan avser ett steg i en etappvis utbyggnad. Med etappvis utbyggnad menas att en detaljplan är en av flera planer i ett större område som ska byggas ut. Det är lämpligt att det framgår av kommunens riktlinjer för exploateringsavtal vilka områden som ingår i etappvisa utbyggnader. (jfr prop. 2013/14:126 sid. 158)

[En enklare planprocess, prop. 2013/14:126 \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

Det andra undantaget från huvudregeln är om exploateringsavtalet omfattar medfinansieringsersättning. Kommunen kan alltså begära att byggherren ska åta sig att betala medfinansieringsersättning oberoende av om den infrastrukturanläggning som ersättningen avser att utgöra

kostnadstäckning för har utförts eller ska utföras när parterna ingår exploateringsavtalet.

[Medfinansieringsersättning](#)

9 – Bestämmelser i annan lagstiftning

Utöver bestämmelserna i plan- och bygglagen måste kommunen vid utformningen av exploateringsavtal ta hänsyn också till annan lagstiftning.

Kommunallagen

Vid utformningen av exploateringsavtal måste kommunen följa bestämmelserna i kommunallagen (2017:725). Dessa bestämmelser innebär en begränsning av kommunens möjligheter att ställa krav på vad en byggherre kan åta sig i avtalet.

Kommunens allmänna befogenheter

Kommuner får bara hantera åtgärder som ligger inom den kommunala kompetensen. Den grundläggande kommunala kompetensen regleras i kommunallagen. Av bestämmelsen följer att en kommun får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Kommunens kompetens utökas i vissa frågor genom lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

[2 kap. 1 § kommunallagen](#)

[Lag om vissa kommunala befogenheter \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

En angelägenhet är av allmänt intresse, utifrån kommunallagen, om det kan anses vara ett allmänt, samhälleligt och till det egna området knutet intresse att kommunen vidtar en åtgärd. Frågan får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen befattar sig med angelägenheten. Om det kan anses vara ett allmänt intresse att kommunen har hand om en angelägenhet, får kommunen ha hand om den även om åtgärden bara kommer en mindre del av kommunens område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo. (jfr prop. 2016/17:171 sid. 299)

[En ny kommunallag, prop. 2016/17:171\(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

Kommunen har ett ansvar för markanvändnings- och bebyggelseplanering enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL. I det ingår bland annat en skyldighet att bygga ut och förvalta allmänna anläggningar inom allmänna platser. Inom kommunens allmänna kompetens ryms vanligtvis också utförande och förvaltning av allmänna anläggningar utanför detaljplanlagt område som krävs för att en detaljplan ska fungera.

[1 kap. 2 § PBL](#)

[6 kap. 18 § PBL](#)

[6 kap. 21 § PBL](#)

Lokaliseringsprincipen

I kommunallagen finns även lokaliseringsprincipen, vilken begränsar kommunens allmänna kompetens. Av lokaliseringsprincipen följer att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eget område eller dess medlemmar för att den ska anses som en kommunal angelägenhet i enlighet med bestämmelsen.

[2 kap. 1 § kommunallagen](#)

Lokaliseringsprincipen är inte absolut, utan måste bedömas från fall till fall. En detaljplan kan för sitt genomförande vara beroende av att anläggningar utförs utanför planområdet. Om anläggningarna behöver utföras på andra sidan kommungränsen utgör lokaliseringsprincipen inget principiellt hinder, eftersom åtgärden har anknytning till kommunens område.

Uppgifter som andra ska ha hand om

Kommunen får inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart ankommer på någon annan. Om enbart stat, region eller någon annan kommun ska ha hand om en viss åtgärd är kommunen därför förhindrad att ha hand om samma åtgärd.

[2 kap. 2 § kommunallagen](#)

Byggande och drift av allmän väg är en uppgift som normalt ankommer på staten. Kommunen får dock lämna bidrag till byggande av väg eller järnväg som staten ansvarar för. Kostnaden kan sedan föras vidare till byggherrar genom att dessa i exploateringsavtal åtar sig att betala medfinansieringsersättning.

[5 § väglagen](#)

[2 kap. 1 § lagen om vissa kommunala befogenheter](#)

[6 kap. 40 § PBL](#)

Likställighetsprincipen

Likställighetsprincipen innebär att kommunen ska behandla sina medlemmar lika. Särbehandling får endast ske på saklig och objektiv grund. Likställighetsprincipen kan sägas utgöra en ekonomisk rättvis princip, innebärande att medlemmarna ska få ta del av kommunens resurser på ett rättvist sätt.

[2 kap. 3 § kommunallagen](#)

Likställighetsprincipen gäller bara gentemot kommunens egna medlemmar. Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där. Det innebär att den byggherre som äger mark som ska detaljplaneläggas är kommunmedlem och därmed skyddad av likställighetsprincipen.

1 kap. 5 § kommunallagen

Av likställighetsprincipen följer att kommunen, i sin begäran av vad en byggherre ska åta sig, inte kan utforma exploateringsavtal godtyckligt. De principer som kommunen utgår från i sin kravställning ska därför tillämpas konsekvent i alla exploateringsavtal, om inte sakliga och objektiva skäl talar för en annan utformning i det specifika avtalet. Principerna bör framgå av kommunens riktlinjer för exploateringsavtal. Vid avsteg från riktlinjerna bör kommunen tydligt redogöra för skälen för avsteget. En sådan redovisning kan göras i kommunens beslut om att teckna avtalet liksom i planbeskrivningens genomförandedel.

4 kap. 33 § PBL

32 § förvaltningslagen

Riktlinjer för exploateringsavtal

Sådana sakliga och objektiva skäl som tillåter avsteg kan exempelvis följa av att förutsättningarna på platsen kräver särskilda åtgärder vid en detaljplans genomförande.

Skillnad kan i vissa fall också göras utifrån en byggherres situation, det vill säga även om förutsättningarna på platsen inte påkallar en avvikelse från riktlinjerna. Den byggherre som har en så ansträngd ekonomi att det är osäkert om denne kommer att kunna fullfölja åtagande om exploateringsbidrag enligt exploateringsavtalet kan till exempel behöva ställa ut en annan säkerhet till kommunen.

Likställighetsprincipens förbud mot särbehandling är ett skydd för kommunens medlemmar. Kommunen kan däremot inte använda likställighetsprincipen som ett medel för att tvinga en byggherre att acceptera åtaganden som andra byggherrar har accepterat i andra detaljplaneområden. Vilka åtaganden som ryms inom ett enskilt exploateringsavtal ska avgöras utifrån förhållandena på platsen med beaktande av nödvändighets- och nyttorekvisitet. Likställighetsprincipen kan inte användas för att utöka kravställningen utöver detta.

Stöd till enskilda näringsidkare

En kommun får genomföra åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen. En sådan åtgärd kan vara att bygga ut och förvalta det kommunala vägnätet eller anlägga en cykelväg. Kommunen får dock inte lämna individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare. Undantag gäller om det finns synnerliga skäl.

2 kap. 8 § kommunallagen

Att kommunen utför allmänna anläggningar i anslutning till en detaljplan som behövs för att säkra planens genomförande kan normalt sett inte anses vara ett individuellt riktat stöd.

Lagen om offentlig upphandling

Om ett exploateringsavtal eller något annat avtal med koppling till exploateringen innehåller villkor som innebär att kommunen ersätter någon för en prestation som utförs åt kommunen så kan det finnas upphandlingsplikt enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU.

[Lag om offentlig upphandling \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

Vägledning om hur LOU:s bestämmelser bör tolkas och tillämpas vid genomförande av detaljplaner finns hos Upphandlingsmyndigheten.

[Exploateringsavtal när den privata aktören äger marken \(på Upphandlingsmyndighetens webbplats\)](#)

EU:s regler om statsstöd

Om ett avtal innebär att kommunen stödjer ett företag så att avtalsparten får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden kan avtalet utgöra ett statsstöd enligt EU-rätten. Statsstöd är som utgångspunkt förbjudet.

EU:s regler om statsstöd finns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Reglerna innehåller gränser för medlemsstaternas, inklusive Sveriges, möjligheter att med offentliga medel få stödja en viss verksamhet. Det finns även svenska bestämmelser om tillämpningen av statsstödsreglerna i lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

[Lag om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

I förarbetena till lagstiftningen om medfinansieringsersättning framhålls att kommunens möjlighet att förhandla om värdeåterföring inte står i strid med EU:s regler om statsstöd. Kommunen måste dock förhålla sig till statsstödsreglerna i kravställningen. Det som gäller för medfinansieringsersättning i det här avseendet borde på samma sätt gälla också för vad kommunen behöver förhålla sig till när det handlar om exploateringsbidrag. (jfr prop. 2016/17:45 sid. 18)

[Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur, prop. 2016/17:45 \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

Om kommunen utan godtagbara skäl behandlar byggherrar olika, oavsett om det gäller exploateringsbidrag eller medfinansieringsersättning, skulle detta kunna stå i strid med statsstödsreglerna.

Vägledning om när åtgärderna i ett avtal utgör ett statsstöd och under vilka förutsättningar som kommuner kan få lämna statsstöd finns hos Upphandlingsmyndigheten. Vägledningen avser markanvisning, men kan angående statsstödsreglerna även ge stöd vid tecknande av exploateringsavtal.

[EU:s statsstödsregler och andra regler som påverkar markanvisningsprocessen \(på Upphandlingsmyndighetens webbplats\)](#)

10 – Överklagande och tvist

En kommuns beslut att anta riktlinjer för exploateringsavtal eller beslut att ingå ett exploateringsavtal kan överklagas till förvaltningsdomstol enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning. En tvist mellan avtalsparterna om avtalets verkningar prövas däremot av allmän domstol.

Laglighetsprövning

En kommuns beslut att anta riktlinjer för exploateringsavtal eller beslut att ingå ett exploateringsavtal kan överklagas enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning.

[13 kap. 1 § PBL](#)

[13 kap. 2 § kommunallagen](#)

Överklagande

Det som kan överklagas är det slutliga beslutet, inte de förberedande eller verkställande åtgärder som kan föregå eller efterfölja beslutet.

Ett överklagande ska göras skriftligen till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att beslutsprotokollet har justerats. I överklagandet ska klaganden ange vilket beslut som överklagas och de omständigheter som överklagandet grundas på. Även ett överklagande som skickas eller lämnas till kommunen, och alltså inte till förvaltningsrätten, inom överklagandetiden ska vidarebefordras till domstolen och prövas där.

[13 kap. 4–6 §§ kommunallagen](#)

Prövningens omfattning

Domstolen ska pröva om det finns grund för att upphäva kommunens beslut på de grunder som klaganden har anfört. Domstolen får i sin prövning inte beakta andra omständigheter än de som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång.

[13 kap. 7 § kommunallagen](#)

Överklagandet kan bifallas, avslås eller avvisas

Om överklagandet bifalls upphävs beslutet, helt eller delvis. Någon möjlighet att ersätta det fattade beslutet med ett annat har inte domstolen. Om överklagandet slutligt avslås får kommunens beslut laga kraft. Ett överklagande kan avvisas på formella grunder, exempelvis om klagande inte är medlem i kommunen.

[13 kap. 8 § kommunallagen](#)

Verkställighet av beslut som har överklagats

Ett kommunalt beslut som har upptagits i ett justerat protokoll får verkställas omedelbart om inte särskilda skäl talar emot det. Vid bedömningen om särskilda skäl föreligger ska hänsyn tas till om verkställigheten av beslutet kan rättas.

[13 kap.14 § kommunallagen](#)

Att ett beslut om att ingå exploateringsavtal upphävs genom laglighetsprövning innebär inte att ett redan ingånget avtal förlorar sin civilrättsliga verkan. De begränsade möjligheterna att vidta rättelse måste givetvis beaktas när kommunen överväger att ingå ett exploateringsavtal trots att beslutet att ingå avtalet har överklagats.

Rättelse av beslut om att ingå exploateringsavtal som redan har verkställts

Om ett beslut, som redan har verkställts, upphävs ska det kommunala organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten av det rättas i den utsträckning som det är möjligt. Det beslutande organet ska också utan oskäligt dröjsmål fatta ett beslut om hur rättelse ska gå till.

[13 kap. 15 § kommunallagen](#)

Det beslutande organet ska med alla tillgängliga medel se till att rätta verkställigheten av det upphävda beslutet. Den omständigheten att rättelsen är förknippad med kostnader eller andra förluster utgör i princip inget hinder mot rättelse. Det beslutande organet är dock inte skyldigt att åstadkomma en fullständig återgång av ett verkställt beslut i en situation där detta inte längre är möjligt. (jfr prop. 2016/17:171 sid. 447)

[En ny kommunallag, prop. 2016/17:171\(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

Tvistemål

Exploateringsavtal är civilrättsliga avtal med offentlighetsrättsliga inslag. Om en uppkommen tvist inte kan lösas av parterna så kan ena parten stämma den andra parten och tvisten prövas då av allmän domstol. Vid prövningen gäller de principer och regler som även tillämpas på avtalsrättsens område.

I fråga om exploateringsavtal råder det dock inte full avtalsfrihet. Kommunens stöd för att begära att byggherren ska åta sig att vidta eller finansiera åtgärder följer av bestämmelse i lag. Kommunen har dessutom ett så kallat planmonopol, vilket sätter byggherren i en beroendeställning. Kommunen får inte använda planmonopolet som ett medel för att förmå byggherren att åta sig ett större ansvar än vad lagstiftningen medger, eftersom detta skulle innebära illojal maktutövning. Vid tolkning av verkningarna av ett exploateringsavtal måste hänsyn tas till detta. Ett sådant agerande från kommunens sida skulle kunna leda till att hela eller delar

av exploateringsavtalet vid en prövning i domstol blir ogiltigt. (Jfr HD 1981-01-29 mål nr T324-76/NJA 1980 s. 1.)

1 kap. 2 § PBL

1 kap. 9 § regeringsformen

5 § förvaltningslagen

29 § avtalslagen

11 – Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap

Kommunen kan ingå exploateringsavtal med byggherrar för genomförande av detaljplaner med enskilt huvudmannaskap för allmänna platser.

Exploateringsavtal vid enskilt huvudmannaskap

Kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. Kommunen får dock, om det finns särskilda skäl, bestämma att huvudmannaskapet ska vara enskilt. Kommunen kan också bestämma att det inom en och samma detaljplan ska vara olika huvudmän för olika allmänna platser, det vill säga enskilt huvudmannaskap för vissa allmänna platser och kommunalt för övriga.

[4 kap. 7 § PBL](#)

Vid enskilt huvudmannaskap svarar fastighetsägarna för att förvärva, bygga ut och förvalta de allmänna platserna. Detta genomförs normalt sett genom att en gemensamhetsanläggning inrättas genom en lantmäteriförrättning och att en samfällighetsförening bildas för gemensamhetsanläggningens förvaltning. Kommunen är alltså inte ansvarig för att utföra allmän plats med enskilt huvudmannaskap.

[24 § anläggningslag](#)

[20 § lag om förvaltning av samfälligheter](#)

Kommunen kan ingå exploateringsavtal med byggherrar även i fråga om genomförande av detaljplaner med enskilt huvudmannaskap för allmänna platser. Genom ett exploateringsavtal för en detaljplan med enskilt huvudmannaskap läggs utförandeansvaret på byggherren i stället för de framtida fastighetsägarna. (jfr prop. 2013/14:126 sid. 171)

[En enklare planprocess, prop. 2013/14:126 \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

Samma bestämmelser gäller för exploateringsavtal oberoende av om de avser genomförande av en detaljplan med enskilt eller kommunalt huvudmannaskap och byggherrens ansvar kan regleras på samma sätt. I praktiken innebär det oftast att byggherren utför anläggningarna. När gemensamhetsanläggningen inrättas upplåts dessa anläggningar, tillsammans med allmänna platser, till de fastigheter som deltar i gemensamhetsanläggningen. Ofta överläts även de allmänna platserna till en samfällighetsförening om en sådan bildats.

Avtalets parter och standarden på allmän plats

Exploateringsavtalet ingås även i dessa fall mellan kommunen och byggherren. De framtida fastighetsägarna är alltså inte parter i avtalet. Det är

därmed upp till avtalsparterna, kommunen och byggherren, att utforma avtalet så att det säkerställer att detaljplanen genomförs på ett sätt som tillgodoser de framtida fastighetsägarnas legitima intressen, bland annat i fråga om standard och kvalitet på de allmänna platserna. Eftersom det är särskilda förutsättningar i områden som får ha enskilt huvudmannaskap, så är standarden på allmänna platser i dessa områden ofta lägre än i områden med kommunalt huvudmannaskap.

Kommunalt ansvar för vissa markreservat

Om detaljplanen innehåller markreservat på kvartersmark för trafik- eller väganläggning så blir kommunen huvudman för anläggningar som utförs inom markreservatet, även om kommunen inte är huvudman för den allmänna platsen i detaljplanen.

Lantmäteriförrättning

Genomförande av en detaljplan med enskilt huvudmannaskap för allmänna platser är beroende av att en gemensamhetsanläggning inrättas för de ytor som har lagts ut som allmän plats samt de anläggningar som ska finnas där. Kommunen och byggherren kan genom exploateringsavtalet avtala om att sådan gemensamhetsanläggning ska inrättas. Om det är lämpligt kan avtalet även ange att en samfällighetsförening ska bildas för att förvalta gemensamhetsanläggningen.

Kommunen kan genom exploateringsavtalet också avtala om att byggherren ska åta sig att överlåta de anläggningar som utförs till samfällighetsföreningen eller, om sådan inte finns, till ägarna av de deltagande fastigheterna i gemensamhetsanläggningen.

Uppföljning av exploateringsavtal

Både för detaljplaner med kommunalt och enskilt huvudmannaskap för allmänna platser kan kommunen behöva följa upp exploateringsavtalet och agera om byggherren bryter mot avtalet. I ett exploateringsavtal för detaljplan med enskilt huvudmannaskap kan detta göras genom avtalsvillkor om viten och om att ställa ut säkerheter.

12 – Riktlinjer för exploateringsavtal

En kommun som avser att ingå exploateringsavtal ska anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal.

Riktlinjer för exploateringsavtal

En kommun som avser att ingå exploateringsavtal ska anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Om riktlinjer saknas påverkar det dock inte giltigheten av ingångna exploateringsavtal. (jfr prop. 2013/14:126 sid. 303)

[6 kap. 39 § PBL](#)

[En enklare planprocess, prop. 2013/14:126 \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

Riktlinjerna är vägledande. Varken kommunen eller byggherren är bundna att följa dem. Däremot förväntas det att kommunen följer de riktlinjer som den har beslutat. Vid avsteg från riktlinjerna kan det behöva göras en bedömning i förhållande till likställighetsprincipen i kommunallagen.

[2 kap. 3 § kommunallagen](#)

Avsikten med riktlinjerna är att de ska vara generella och inte att reglera ett visst exploateringsavtal eller ett visst detaljplaneområde. Om det behövs för att anpassa kravställningen till olika delar av eller förutsättningar i kommunen kan riktlinjerna differentieras. Av riktlinjerna kan det framgå när och under vilka förhållanden som kommunen avser att ingå exploateringsavtal. (jfr prop. 2013/14:126 sid. 150 och 302)

[En enklare planprocess, prop. 2013/14:126 \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

Syftet med riktlinjerna är att byggherrar ska ha möjlighet att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal. Riktlinjerna behöver därför redovisa vilket ansvar byggherren normalt sett får för genomförandet av allmänna anläggningar. Förekommer generella platsspecifika förutsättningar är det lämpligt att det framgår. Riktlinjerna kan vidare redovisa om kommunen löpande fakturerar upparbetade kostnader eller om betalning sker vid en viss eller vissa bestämda tidpunkter, exempelvis om kommunen begär att byggherren ska åta sig att förskottera exploateringsbidraget.

Principer för kostnadsfördelning

Riktlinjerna ska redogöra för grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner. Av riktlinjerna kan framgå i vilken mån kommunen avser att bidra till finansieringen av

allmänna anläggningar – helt, delvis eller inte alls. Vidare kan det av riktlinjerna framgå hur kostnaderna fördelas mellan byggherrarna, i de fall flera byggherrar behöver åta sig att bidra till finansieringen av samma anläggning.

6 kap. 39 § PBL

Förekommer områden med etappvis utbyggnad där byggherrar i nya detaljplaner förväntas finansiera redan utförda åtgärder bör det framgå av riktlinjerna.

Principer för medfinansieringsersättning

Det kan av riktlinjerna framgå om kommunen har bidragit eller ska bidra till att finansiera en viss statlig eller regional väg eller järnväg. Om kommunen avser att föra kostnaderna vidare till byggherrar genom medfinansieringsersättning ska det framgå av riktlinjerna. Av riktlinjerna ska det framgå hur kommunen avgränsar vilket geografiskt område som avses omfattas av uttag av medfinansieringsersättning. Detta utifrån att den värdeökning som följer av sådan transportinfrastruktur kan vara begränsad till delar av kommunen. Kommunen ska i riktlinjerna också redovisa enligt vilka principer som medfinansieringsersättning avses att fördelas mellan byggherrarna. (jfr prop. 2016/17:45 sid. 30)

[Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur, prop. 2016/17:45 \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)

6 kap. 39 § PBL

Principer för andra förhållanden

Riktlinjerna ska redogöra för de grundläggande principerna för andra förhållanden som har betydelse för konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.

Av riktlinjerna kan det till exempel framgå:

- hur kommunen tidsmässigt och formellt avser att bereda frågan om exploateringsavtal.
- hur kommunen ställer sig till att byggherren vidtar åtgärder för anläggande av allmänna anläggningar.
- vilka allmänna anläggningar som har utförts eller ska utföras som ett led i en etappvis utbyggnad avseende flera detaljplaner.
- när kommunen avser att begära att byggherren åtar sig att ställa ut säkerhet och i så fall vilken typ av säkerhet.
- om kommunen avser att ha med avtalsvillkor om viten i exploateringsavtal och i så fall i vilka sammanhang.

- kommunala önskemål i övrigt i de fall kommunen kan och har för avsikt avser att reglera dessa i exploateringsavtal. Riktlinjerna kan då knytas till andra politiskt beslutade dokument, exempelvis till en översiktsplan, till riktlinjer för bostadsförsörjning, till ställningstaganden kring kommunens tomtprissättning eller till ett annat motsvarande program eller beslut. (jfr prop. 2013/14:126 sid. 151)

[En enklare planprocess, prop. 2013/14:126 \(på Sveriges riksdags webbplats\)](#)



Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se