

PM

Riktlinjer för exploateringsavtal
Lindesbergs kommun

1. Uppdraget

1.1. Uppdragets omfattning

Uppdraget omfattar att uppdatera och utforma riktlinjer för exploateringsavtal som utgår från Lindesberg kommuns unika förutsättningar. Varje exploatering ska vara ett led i arbetet med att utveckla Lindesbergs kommun. Riktlinjerna ska säkerställa att alla byggherrar och fastighetsägare bemöts och hanteras på ett likställt sätt.

Två möten genomförs; ett med kommunala tjänstemän och ett med byggherrar som är aktiva i kommunen eller i regionen. Syftet med mötena är att få ta del av tidigare erfarenheter av exploateringsavtal och även att få in synpunkter och önskemål inför framtida exploateringsavtal.

En omvärldsanalys har gjorts och riktlinjer för exploateringsavtal för andra kommuner har studerats. Ett förslag till riktlinjer för exploateringsavtal har utarbetats som innehåller kommunens utgångspunkter och mål för exploateringsavtal, handläggningsrutiner och grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.

Svefa kommer även att redigera och layouta policydokumentet *riktlinjer för exploateringsavtal* i enlighet med kommunens grafiska profil.

1.2. Uppdragsgivare

Lindesbergs kommun, Samhällsbyggnadsförvaltningen Bergslagen, genom enhetschef Isabella Lohse.

1.3. Medverkande konsulter

Uppdraget utförs av Annika Kensén och Therese McCarthy. Lina Graf svarar för kvalitetssäkringen. Redigering och layout utförs av Mikaela Arvidsson.

2. Inledning

Lindesbergs kommun märker av ett ökat intresse från byggbolag och fastighetsutvecklare. Kommunen får idag förfrågningar från byggherrar som är intresserade av att utveckla nya projekt, både för bostäder och verksamheter. Med det ökade intresset läggs nu ytterligare fokus på hur kommunen kan utvecklas på bästa sätt med ett ökat byggande utan att göra avkall på kvalitet och trivselfaktorer i samhällsbyggandet.

Översiktsplanen är ett av kommunens viktigaste verktyg för att möjliggöra en hållbar utveckling utifrån ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt perspektiv.

Den 1 januari 2015 ändrades plan- och bygglagen (PBL). En ny bestämmelse infördes gällande riktlinjer för exploateringsavtal som säger att en kommun som avser att ingå exploateringsavtal ska anta riktlinjer för dessa avtal.

Genom att utarbeta riktlinjer för exploateringsavtal som antas av kommunfullmäktige skaffar sig kommunen ett redskap som möjliggör för intresserade byggherrar och fastighetsägare att utveckla fastigheter samt bidra till en långsiktigt hållbar och attraktiv kommun.

Kommunstyrelsen i Lindesberg antog 2015-03-24 § 84 Riktlinjer för exploateringsavtal. Det finns behov att uppdatera riktlinjerna.

3. Metod

Arbetet inleddes med ett startmöte den 31 oktober 2018 med kommunala tjänstemän. Syftet med mötet var att informera om de nya reglerna och för att få information och synpunkter till det fortsatta arbetet. Den 15 januari 2019 hölls en workshop med inbjudna byggherrar för att få byggherrarna synpunkter och erfarenheter av exploateringsavtal.

Riktlinjerna utformas för att uppfylla de krav som ställs på kommunen i och med den lagändring som trädde ikraft den 1 januari 2015 *SFS 2014:900 Lag om ändring i plan och bygglagen (2010:900)*. Förarbeten (*Prop. 2013/14:126 Enklare planprocess* och *Civilutskottets betänkande 2013/14:CU31 Enklare planprocess*) har studerats för vägledning av lagtolkning och för att få en större förståelse av lagtexten gällande exploateringsavtal och genomförandefrågor. Den 1 april 2017 ändrades plan- och bygglagen *SFS 2017:181*. Förarbeten (*Prop. 2016/17:45 Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur*) har studerats som underlag gällande medfinansieringsersättning och krav för riktlinjerna.

Utöver det har även *Betänkande av Planprocessutredningen SOU 2015:109* studerats gällande LOU och exploateringsavtal.

Även Sveriges Kommuner och Landstings *Cirkulär 14:36 Nya regler om exploateringsavtal, markanvisningar och kommunala särkrav på byggandet* samt *Cirkulär 14:46 Riktlinjer för kommunala markanvisningar och exploateringsavtal* har studerats.

För att få en bild av hur andra kommuners riktlinjer är utformade har riktlinjer för exploateringsavtal från tre andra kommuner studerats; Nora, Ekerö och Motala. Dessa kommuner valdes eftersom de bedöms kunna ge en bild av hur exploateringsavtal i mindre och medelstora kommuner hanteras.

4. Riktlinjer för exploateringsavtal

Nedan görs en sammanfattning av relevant lagstiftning, studier, mötesanteckningar och andra fakta som ligger till grund för avväganden och innehåll i riktlinjerna. Därefter presenteras ett förslag till *Riktlinjer för exploateringsavtal i Lindesbergs kommun* (avsnitt 7).

4.1. Plan- och bygglagen

Den 1 januari 2015 ändrades plan- och bygglagen (2010:900) genom SFS 2014:900. Lagändringen medförde bland annat att bestämmelser infördes avseende exploateringsavtal. Den 1 april 2017 gjordes ytterligare en ändring genom SFS 2017:181 då nya regler gällande bland annat medfinansieringsersättning infördes.

1 kap. Syfte, innehåll och definitioner

4 § I denna lag avses med

[...]

exploateringsavtal: ett avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansiering 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.

4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser

33 § Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av

[...]

3. hur planen är avsedd att genomföras

[...]

Av redovisning enligt första stycket 3 ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda. *Vidare ska det framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.*

5 kap. Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser

13 § Under ett samråd om ett planförslag ska kommunen redovisa förslaget, skälen för förslaget, det planeringsunderlag som har betydelse och hur kommunen avser att handlägga förslaget. [...]

Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar, ska kommunen redovisa dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.

6 kap. Genomförandet av detaljplaner

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

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

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

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

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

41 § Ett exploateringsavtal får inte innehålla ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att helt eller delvis bekosta bygnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla.

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

4.2. Definition

I PBL finns bl.a. följande definitioner:

Byggherre

Den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, bygnads-, rivnings- eller markarbeten.

Exploateringsavtal

Ett avtal för genomförande av en detaljplan och om medfinansiering 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.

Det innebär att om kommunen äger den mark som regleras i ett avtal om genomförande av en detaljplan, så är avtalet per definition inte ett exploateringsavtal. Blandade avtal, med ömsesidiga markbyten mellan kommunen och privat markägare, kan också förekomma och i dessa fall blir reglerna om exploateringsavtal inte heller tillämpliga.

Medfinansieringsersättning

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

4.3. Författningskommentarer med mera

En kommun som avser att ingå ett exploateringsavtal ska anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Bestämmelsen gäller generella riktlinjer som inte nödvändigtvis behöver vara kopplade till ett visst avtal eller detaljplaneområde. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett exploateringsavtal. Detta innebär att riktlinjerna på översiktlig nivå ska redovisa under vilka förhållanden som kommunen avser att ingå exploateringsavtal.

Vidare ska riktlinjerna redovisa de övergripande principerna för vilka åtgärder och kostnader som kommunen vill få täckning för genom ingående av exploateringsavtal och på vilka grunder detta ska ske. De kan ange inom vilka geografiskt avgränsade områden som kommunen avser att ingå exploateringsavtal, vilket innebär att riktlinjerna kan se olika ut för skilda delar av kommunen, t.ex. om kommunen på en viss plats avser att vara huvudman för allmänna platser eller om ny bebyggelse ska anslutas till kommunens verksamhetsområde för vatten och avlopp. I riktlinjerna ska även redovisas hur kommunen tidsmässigt och formellt avser att bereda frågan om exploateringsavtal.

Kommunen är skyldig att anta vägledande riktlinjer som ska ange kommunens utgångspunkter och mål för exploateringsavtal och grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå sådana avtal. Riktlinjerna är inte bindande, varken för kommunen eller för exploatörer som kommunen avser ingå avtal med. Trots att vägledande riktlinjer inte är bindande, förväntas kommunen och exploatörer följa de riktlinjer som har beslutats.

Att kommunen är skyldig att anta riktlinjer utgör dock inte förutsättning för att kommunen ska få ingå exploateringsavtal. Ett exploateringsavtal som ingås innan kommunen antar riktlinjer innebär inte att avtalet blir ogiltigt. I övergångsreglerna anges att ändringarna i PBL inte är tillämpliga på exploateringsavtal som gäller för ett ärende som påbörjades innan årsskiftet 2014/2015.

Kommunfullmäktige fattar beslut om att anta riktlinjer för exploateringsavtal. Kommunens beslut om att anta riktlinjer för exploateringsavtal kan överklagas genom laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1994:900).

Medfinansieringsersättning

Om kommunen avser att teckna exploateringsavtal innehållande medfinansieringsersättning ska riktlinjerna tydliggöra vilka transportinfrastrukturprojekt som kan vara aktuella. Det kräver att riktlinjerna uppdateras regelbundet, t.ex. vid varje ny mandatperiod. Alternativt i samband med kommunens beslut att bidra till kostnaden att bygga transportinfrastruktur som staten eller landstinget ansvarar för.

Riktlinjerna bör ange områden som får en värdeökning på grund av transportinfrastrukturen. Riktlinjerna bör samordnas mellan kommuner som har samma transportinfrastruktursatsning och det bör framgå hur medfinansieringsersättningen ska hanteras om infrastrukturen inte blir av eller blir försenad.

4.4. Exploateringsavtalets innehåll

Förhandlingar om exploateringsavtal påbörjas ofta före eller i anslutning till att det kommunala detaljplanearbetet påbörjas. Avtalet ingås ofta strax innan eller i anslutning till att detaljplanen antas och villkoras av att detaljplanen vinner laga kraft.

Utgångspunkten bör vara att reglera överlåtelse av mark som behövs för att tillgodose behovet av allmänna platser samt finansiering av anläggandet av gator, vägar och andra allmänna platser samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.

Exploateringsavtalet kan även reglera kostnader utanför det aktuella planområdet, t ex nödvändiga avfarter eller andra investeringar i teknisk infrastruktur som är nödvändiga för att genomföra detaljplanen.

Krav på efterhandsbetalning av redan genomförda investeringar får endast ske vid etappvis utbyggnad inom ett och samma detaljplaneprogram alternativt framgå av riktlinjerna.

Förskottsreglering av planerade framtida investeringar kan med fördel framgå av riktlinjerna.

Byggherren/fastighetsägaren ska bekosta anläggningar endast i den utsträckning som det kan anses vara skäligt med hänsyn till den nytta som denne kan väntas få av planen. Byggherrens/fastighetsägarens åtaganden ska vara skäliga med hänsyn till exploateringsens art och omfattning samt den nytta man har av att detaljplanen genomförs.

Även andra kostnader som är nödvändiga för planens genomförande regleras i ett exploateringsavtal. Exempel på sådana frågor som är naturligt att reglera i ett exploateringsavtal kan vara t ex frågan om markföreningar, skydds- och säkerhetsåtgärder, bebyggelsens utformning, tidsplanering, kontroller och garantier för exploatörens åtaganden, ansökan om lantmäteriförrättning, samt frågor om säkerheter och förfarande vid tvister m.m.

Medfinansieringsersättning

Varje förhandling om medfinansiering måste avse ett visst projekt. Medfinansieringen ska redovisas särskilt i exploateringsavtalet. Ersättningen får endast avse del av kommunens bidrag till väg eller järnväg som staten eller landstinget ansvarar för. Fastigheterna måste öka i värde på grund av transportinfrastrukturen. Medfinansieringsersättning får avse åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående.

4.5. Frågor som inte får regleras i ett exploateringsavtal

Kostnader för byggnader, anläggningar och verksamheter som kommunen har ett lagstadgat ansvar för att ombesörja kan inte föras över till och finansieras av en byggherre eller en fastighetsägare (PBL 6 kap. 41 §). Det innebär att kostnader för byggnader, anläggningar och verksamheter inom exempelvis vård, skola och omsorg inte får regleras i ett exploateringsavtal.

4.6. Huvudmannaskap

Huvudman för allmän plats bekostar och ansvarar för anläggande samt drift och underhåll av den allmänna platsen.

Kommunen ska som huvudregel vara huvudman för allmänna platser. Kommunen får dock, om det finns särskilda skäl för det, i detaljplanen bestämma att huvudmannaskapet i stället ska vara enskilt för en eller flera allmänna platser. Det är mot bakgrund av ovan således möjligt att inom en och samma detaljplan ha delat huvudmannaskap där det kan vara kommunalt huvudmannaskap för en allmän platsmark och enskilt huvudmannaskap för en annan.

Kommunen får lösa in mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för. Kommunen är även skyldig att på fastighetsägarens begäran lösa in sådan mark eller annat utrymme. Ersättningsreglerna för sådan markåtkomst grundas på bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719).

För allmänna platser med enskilt huvudmannaskap inrättas gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen. I anläggningslagen finns även bestämmelser om underhåll av vägar och andra allmänna platser som har enskilt huvudmannaskap.

4.7. Gatukostnadsbestämmelserna

Bestämmelserna i PBL 6 kap. 24 - 27 §§ ger kommunen rätt att ta ut gatukostnad från fastighetsägare i ett område där kommunen i egenskap av huvudman anlagt eller förbättrat en gata eller allmän plats. I

underlaget för de kostnader som kan fördelas enligt gatukostnadsbestämmelserna ingår till exempel kostnader för projektering, anläggning, kommunens kostnader för markförvärv med mera. Om kostnaden för att anlägga eller förbättra en gata inte är densamma utmed hela gatan, får kommunen besluta att kostnaden ska fördelas mellan fastigheterna på något annat sätt som är skäligt och rättvist.

4.8. Marköverlåtelse och ersättningsbestämmelser

Genom att kommunen antar en detaljplan följer per automatik att en byggherre eller fastighetsägare kan bli tvungen att avstå mark för allmän plats eller allmän byggnad. Tidigare fanns de så kallade exploatörsbestämmelserna (gällande t o m 2015-01-01) i PBL 6 kap. 3 - 10 §§ och 12 §, som innebar att Länsstyrelsen kunde, efter begäran av en kommun, besluta att en fastighetsägare utan ersättning skulle upplåta eller avstå mark avsedd att ingå i allmän plats. Motsvarande gällde för mark för allmän byggnad. Länsstyrelsen kunde även besluta att fastighetsägaren skulle bekosta anläggande av gator samt VA-anläggningar i den mån det ansågs skäligt. Exploatörsbestämmelserna, som tidigare har utgjort grunden för exploateringsavtalen, upphörde att gälla i och med ändringarna av PBL 2015-01-01.

Genom den nya lagregleringen av exploateringsavtalen i PBL bortfaller behovet av exploatörsbestämmelserna. Kommunen får nu, genom tillämpning av gatukostnadsbestämmelserna eller genom tecknande av exploateringsavtal, möjlighet att finansiera kostnaderna för nödvändiga markförvärv för allmän plats. Däremot har kommunen inte samma rätt att kompensera för kostnaden för markinlösen avseende kvartersmark för allmän byggnad.

Ersättningsbestämmelser

I PBL finns en rad bestämmelser om kommunens rätt att lösa in fastigheter, mark och andra utrymmen. I samtliga fall ska ersättning till fastighetsägaren ske med stöd av bestämmelserna om expropriationsersättning i ExL 4 kap. På motsvarande sätt sker värdering vid inlösen eller markupplåtelser enligt fastighetsbildningslagen och anläggningslagen med stöd av bestämmelserna i ExL. Lagens bestämmelser om expropriationsersättning tillämpas i samtliga fall vid avstående av mark där mark i en detaljplan läggs ut som allmän plats eller kvartersmark för allmän byggnad.

Allmän plats

Av ExL 4 kap. 3 a § framgår att expropriationsersättning för mark och annat utrymme som enligt detaljplan ska användas för allmän plats ska bestämmas med hänsyn till de planförhållanden som rådde närmast innan marken eller utrymmet angavs som allmän plats.

Kvartersmark för allmän byggnad

Vad avser kvartersmark för allmän byggnad/allmännyttigt ändamål (t.ex. vård, skola m.m.) ska ersättningen som regel bestämmas med hänsyn till markanvändningen i den gällande detaljplanen.

4.9. Planbeskrivningen

Enligt PBL 4 kap. 33 § ska planbeskrivningen till en detaljplan bl.a. innehålla en redovisning av hur planen är avsedd att genomföras. Där ska det framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal. Information om huruvida exploateringsavtal ämnas tecknas ska redovisas under samrådet (PBL 5 kap. 13 §).

4.10. Egenskapskrav

Kommunen får inte ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, i samband med genomförande av detaljplaner eller vid andra ärenden enligt PBL, t.ex. bygglov. Om kommunen ställer sådana egna krav så är dessa krav utan verkan. Bestämmelsen gäller de nio tekniska egenskaper som anges i PBL 8 kap. 4 §, t.ex. vissa egenskaper i energi-, buller- eller tillgänglighetshänseende.

Kommunen kan dock fortfarande i egenskap av byggherre/fastighetsägare ställa krav på särskilda tekniska egenskaper i de fall kommunen själv låter uppföra byggnad eller i samband med upplåtelse (t.ex. arrende och tomträtt) av kommunägd mark.

Regleringen påverkar inte möjligheten för den enskilde byggherren/fastighetsägaren att bygga på ett sätt som medför att byggnaden uppfyller krav som går längre än vad som anges i plan- och byggförordningen och BBR.

4.11. LOU och exploateringsavtal

När kommunen är huvudman för allmän plats ansvarar kommunen för att ordna allmänna platser och anläggningar. Kommunen ska även svara för underhållet och av dessa. Detta görs normalt i egen regi eller så upphandlas arbetena i enlighet med lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

Enligt förändringarna i PBL 6 kap. 40 § 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. Användandet av ordet "vidta" i lagtexten kan tolkas som att det är förenligt med PBL att exploatören utför och bekostar utbyggnaden av allmänna platser samtidigt. I plangenomförandeutredningen (SOU 2012:91) som låg till grund för de nya reglerna hänvisar utredningen till den försiktighetsprincip som kom ur kommunförbundets rekommendation. Och något ytterligare förtydligande kring vad som avses med "vidta" finns inte i förarbetena.

Tidigare har det varit vanligt att exploatören byggt ut allmänna platser och anläggningar för att sedan överlämna dessa till kommunen. Detta förfaringssätt kan anses komma i konflikt med LOU efter den s.k. La Scala-domen från år 2001 och den rekommendation som Svenska Kommunförbundet lämnade i ett cirkulär (2003:109) till följd av domen. Kommunförbundet uppmanade kommuner att istället själva ansvara för utbyggnaden och ta betalt av exploatören för att inte riskera att komma i konflikt med LOU. Det råder dock skilda meningar om det verkligen förhåller sig på det sättet då det saknas tydlig rättspraxis utifrån de förutsättningar som råder i Sverige.

Oklarheterna har lett till att detta ses över i en ny utredning, planprocessutredningen (SOU 2015:109), där man tittar närmare på paragrafens koppling till LOU. Utredningen har landat i en bedömning att EU-lagstiftning och LOU *inte* ställer ett generellt krav på att upphandling alltid ska ske för utbyggnad av allmänna platser. Den öppnar således för en tolkning där en exploatör kan bygga ut allmän plats och allmänna anläggningar som erfordras för detaljplanens genomförande och som är till nytta för exploatören.

Däremot så rekommenderas utbyggnad av taxefinansierade allmänna VA-anläggningar fortsatt föregås av upphandling i de fall då anslutningsavgifter enligt taxan överskrider den faktiska kostnaden då det i detta fall finns tydliga likheter med La Scala-domens utfall. Men i det fall anslutningsavgifterna enligt

taxan underskriver de faktiska kostnaderna så ser utredningen inget hinder till att exploatören bygger ut anläggningen utan föregående upphandling.

Utredningen förordar ingen lagändring utan ett förtydligande genom framtagande av riktlinjer för tillämpning av LOU och exploateringsavtal. Utredningen har varit ute på remiss men regeringen har ännu inte tagit ställning till dess förslag.

5. Mötesanteckningar

5.1. Startmöte 2018-10-31

Startmöte med kommunens tjänstemän i syfte att gå igenom uppdraget och bakgrunden till detta samt få information och synpunkter till det fortsatta arbetet. Vid mötet deltog

Isabella Lohse	Enhetschef, stadsarkitektkontoret
Wilhelm Magnusson	Näringslivschef
Jan-Eric Andersson	Kvalitetsledare, gata
Marcus Orre	Kvalitetsledare, VA-nät
Therese McCarthy	Konsult Svefa
Annika Kensén	Konsult Svefa

Planläggning av mark som inte ägs av kommunen handlar mest om mark som ägs av Falab/Libo (kommunägda bolag). Snuggan har planlagts på privat mark men troligen inget exploateringsavtal. Enstaka bostadshus hanteras som förhandsbesked för bygglov.

LIS-områden kan medföra nya utbyggnadsområden som kräver exploateringsavtal. Viktigt att det även finns principer för VA och dagvatten.

Det finns antagna riktlinjer för exploateringsavtal men de bör uppdateras och ersättas av nya.

5.2. Workshop med byggherrar 2019-01-15

Vid mötet deltog

Lindesbergs kommun

Daniel Fagerlund, näringslivsenheten

Samhällsbyggnad Bergslagen

Isabella Lohse, mark- och exploateringsingenjör, Jan-Eric Andersson, Bram Corthals

Anders Ericsson och Ulrika Lager	Widén & Erikson
Thomas Karlsson	Vectura Fastigheter
Emma Engström	NCC
Roger Sixtensson och Jesper Almlöf	FALAB/LIBO
Per Sander	Br Sander bygg
Annika Kensén och Therese McCarthy	Svefa

Närvarande har inte någon erfarenhet av att jobbat med exploateringsavtal. Konstateras dock att exploateringsekonomi alltid är viktig för möjligheten att genomföra en detaljplan och att finansieringen ofta är ett problem i mindre orter.

6. Riktlinjer för exploateringsavtal i andra kommuner

6.1. Nora

Exploateringsavtal tecknas för att säkerställa genomförandet av en detaljplan. Det ska framgå av planbeskrivningen i samrådsskedet om kommunen avser att ingå exploateringsavtal. Avtalet ska godkännas innan eller samtidigt med beslutet att anta detaljplanen som exploateringsavtalet är kopplat till.

Planläggning bekostas av exploatören, separat plankostnadsavtal reglerar detta.

Kommunen har rätt att ta ut kostnader för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser samt VA-anläggningar och andra åtgärder som är nödvändiga för att genomföra detaljplanen. Exploatörens åtaganden ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Projektering och byggnation av allmän plats och VA-anläggningar bekostas och genomförs av exploatören och överläts utan ersättning till huvudmannen. Ansvar för framtida drift och underhåll regleras i exploateringsavtalet.

Exempel på övriga åtgärder som bekostas av exploatören är lantmåteriförrättningar, bullerdämpande åtgärder, sanering, arkeologi samt övriga skydds- och säkerhetsåtgärder.

Kommunen kan ställa krav på säkerhet för exploatörens ekonomiska åtaganden i de fall det bedöms som nödvändigt.

6.2. Ekerö

Vilka fastighetsägare kommunen avser att teckna exploateringsavtal med, och för vilka delar av genomförandet avtalet kommer att avse, framgår normalt av planhandlingarna för aktuellt område. Generellt sett tecknas avtal med samtliga fastighetsägare som får utökad byggrätt genom att en detaljplan tas fram.

De fastighetsägare som får ta del av en värdeökning genom en ny detaljplan ska också finansiera de kostnader som uppstår vid genomförande av en detaljplan (förbättring/utbyggnad av gatunätet, grönområden m.m.). Det sker genom erläggande av exploateringsbidrag. Bidrag erläggs ej om byggrätt till befintliga bostäder enbart utökas eller om det uppstår avstyckningsmöjlighet för redan befintliga bostäder.

Om detaljplanen är en del av en etappvis utbyggnad kan fastighetsägaren belastas med kostnader som uppstår i andra etapper om de är till nytta för dennes fastighet. Finansiering för åtgärder utanför detaljplanens område kan tas upp i exploateringsavtal, ifall åtgärderna är en direkt följd av områdets utbyggnad.

Exploateringsavtalet kan reglera viten som kan utgå ifall en part inte uppfyller sina åtaganden.

Krav kan i exploateringsavtalet ställas på att ekonomisk garanti/säkerhet för avtalets fullgörande lämnas.

Kommunen tecknar vanligen planavtal inför detaljplanearbete. Vid varje ny detaljplan tar kommunen ställning till om den medför behov av ny allmän service, så som äldreboende och skola. Behövs det ska ytor för aktuellt ändamål avsättas i detaljplanen.

Exploateringsavtal tillämpas normalt endast vid kommunalt huvudmannaskap. I Ekerö kommun är dock enskilt huvudmannaskap vanligt förekommande. Vid nya detaljplaner med enskilt huvudmannaskap för förtätning inom befintlig bebyggelse hanteras om- och utbyggnad vanligen genom omprövning av befintliga gemensamhetsanläggningar. Vid nybyggnation saknas ofta en befintlig gemensamhetsanläggning. Då sker utbyggnaden först och därefter bildas den gemensamhetsanläggning och samfällighetsförening som ska förvalta anläggningen. För att säkerställa att anläggningarna blir i dugligt skick tillämpas samma princip som vid kommunalt huvudmannaskap.

6.3. Motala

Riktlinjer för exploateringsavtal tas fram för att förtydliga processen och ge vägledning. Riktlinjerna kan frångås om särskilda skäl föreligger. Kommunstyrelsen har delegerats ansvar för mark- och exploateringsfrågor.

Exploateringsavtal upprättas i varje geografiskt område där det behövs för att säkerställa genomförandet av en detaljplan. I avtalet kan ställas krav på åtgärder för att säkerställa skydd mot störningar, skydd av särskilt värdefulla områden och även krav på gestaltning. Översiktsplan, bostadsförsörjningsprogram och andra kommunala program ska följas.

De exploatörer som har nytta av detaljplanen betalar plankostnaderna. Plankostnaderna regleras i ett föravtal eller ett separat planavtal. Ett föravtal upprättas vid planarbetets inledning för att ge exploatören möjlighet att medverka i planarbetet. Exploateringsavtal tecknas innan antagandet av detaljplanen. Om projektet inte fullföljs ska exploatören ersätta kommunen för nedlagda kostnader.

Exploatören bekostar de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra detaljplanen. Kostnadens storlek avgörs av hur stor nytta exploatören har av planen. Vid etappvis utbyggnad kan kostnaderna fördelas mellan etapperna eller vad som är rimligt i förhållande till den nytta exploatören har av planen. Allmän plats ska följa kommunal standard. Exploatören bekostar samtliga erforderliga utredningar och undersökningar, till exempel buller, geoteknisk, arkeologisk och markmiljö, samt eventuella efterföljande åtgärder, t ex bullerdämpning, sanering, arkeologisk utgrävning med mera. Exploatören betalar även den fastighetsbildning som krävs.

Innan detaljplanen påbörjas så ska tidplan upprättas och föravtal/planavtal ingås. Innan samrådet ska exploateringsavtalets huvudsakliga innehåll ha fastställts. Exploateringsavtalet ska godkännas av kommunstyrelsen innan antagandet.

7. Förslag till riktlinjer för exploateringsavtal i Lindesbergs kommun

7.1. Utgångspunkter och mål

I Lindesbergs kommun tecknas exploateringsavtal och planavtal mellan kommunen och en byggherre eller en fastighetsägare i samband med detaljplaneläggning av mark som kommunen inte äger.

Kommunens kostnader för utbyggnad av allmänna platser och anläggningar för vatten och avlopp finansieras av de byggherrar eller fastighetsägare som har nytta av detaljplanen.

Byggherren eller fastighetsägaren står den ekonomiska risken för planarbetet eftersom kommunen varken kan eller får ge löfte om att detaljplanen vinner laga kraft.

Riktlinjerna ska bidra till transparens, ökad tydlighet och likabehandling vid genomförande av projekt där exploateringsavtal ingår. Exploatören ska i tidigt skede kunna se de krav som ställs.

Riktlinjerna är vägledande för samtliga exploateringsavtal inom kommunen.

7.1.1 Vad är ett exploateringsavtal

Ett exploateringsavtal är ett avtal för genomförande av en detaljplan, och/eller 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.

Det innebär att om kommunen äger den mark som regleras i ett avtal om genomförande av en detaljplan är avtalet per definition inte ett exploateringsavtal. Blandade avtal, med ömsesidiga markbyten mellan kommunen och annan fastighetsägare, kan också förekomma och i dessa fall blir reglerna om exploateringsavtal inte heller tillämpliga. I dessa avtal används riktlinjerna i tillämpliga delar.

Benämningen *exploatör* används fortsättningsvis i riktlinjerna som ett gemensamt begrepp för en byggherre eller en fastighetsägare.

7.1.2 Vad regleras i exploateringsavtalet

Exploateringsavtalet reglerar förutsättningarna och ansvarsfördelningen för kostnader och genomförande av en detaljplan. Exploateringsavtal reglerar även villkoren för marköverlåtelse mellan exploatören och kommunen. Det gäller främst överlåtelse av mark som behövs för att tillgodose behovet av allmänna platser samt kommunens behov av kvartersmark för samhällsservice för till exempel vård, skola med mera. Innehållet i exploateringsavtalet anpassas i varje enskilt fall för att på ett ändamålsenligt sätt kunna genomföra en detaljplan.

Det geografiska området som exploateringsavtalet reglerar definieras som ett exploateringsområde. Exploateringsområdets avgränsning beror på omfattningen av genomförandeåtgärder kopplade till detaljplanen. Omfattningen av ett exploateringsområde kan motsvara ett eller flera detaljplaneområden. Ett exploateringsområde kan även vara en mindre del av ett detaljplaneområde eller stäcka sig utanför detaljplaneområdet.

I exploateringsavtalet regleras ansvar för utbyggnad och finansiering av allmän plats och anläggningar för VA samt andra åtgärder inom ett detaljplaneområde. Exploateringsavtalet kan även reglera kostnader utanför det aktuella planområdet som är nödvändiga för att genomföra detaljplanen. Till exempel

avfarter eller andra investeringar i teknisk infrastruktur. Även andra kostnader och åtgärder som är en nödvändig förutsättning för planens genomförande regleras i ett exploateringsavtal. Exempel på sådana frågor som kan regleras i ett exploateringsavtal är frågor om markföroreningar, skydds- och säkerhetsåtgärder, tidsplanering, kontroller och garantier för exploatörens åtaganden, lantmäteriförrättning, frågor om säkerheter och förfarande vid tvister med mera.

Genom hänvisning i exploateringsavtalet knyts även för projektet relevanta politiskt beslutade dokument, policys, planer och riktlinjer.

Exploateringsavtalet får inte överlåtas till annan part utan kommunens skriftliga medgivande.

Medfinansieringsersättning

Exploateringsavtalet kan även reglera medfinansieringsersättning och då ska det ekonomiska utfallet redovisas särskilt och avskilt från andra avgifter och ersättningar.

7.1.3 Planavtal

För detaljplanearbetet tecknas ett planavtal. I planavtalet förbinder sig exploatören att betala kostnaden för detaljplanen inklusive nödvändiga utredningar. Kommunens gällande riktlinjer och strategier ligger till grund för planarbetet. För kommunens arbete med planärendet beräknas kostnaden utifrån av kommunfullmäktige antagen taxa. Kostnader för externt utförda utredningar betalas normalt direkt av exploatören. Kostnader för externt utförda utredningar som kommunen upphandlat, kopieringskostnader, fastighetsförteckning och annonskostnader vidarefaktureras till exploatören utan administrativt påslag. Exploatören står därmed den ekonomiska risken för planarbetet eftersom kommunen varken kan eller får ge löfte om att detaljplanen vinner laga kraft.

7.1.4 Avsteg från riktlinjerna

Riktlinjerna är vägledande och kan frångås i enskilda fall om det finns särskilda skäl och om det krävs för att kunna genomföra en detaljplan på ett ändamålsenligt sätt.

7.2. Under vilka förhållanden avser kommunen att ingå exploateringsavtal

7.2.1 Förutsättningar för tecknande av exploateringsavtal

Ett exploateringsavtal tecknas mellan kommunen och exploatören i samband med detaljplaneläggning. Syftet är att förtydliga detaljplanen och säkerställa vem som ansvarar för genomförandet av de olika delarna av exploateringen. Exploateringsavtalet reglerar även överlåtelser av mark som behövs för att tillgodose behovet av allmänna platser samt utbyggnad och finansiering av anläggandet av gator, vägar och andra allmänna platser samt anläggningar för vattenförsörjning, avlopp och dagvatten som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.

För detaljplaner där kommunen är huvudman för allmän plats tecknas normalt alltid exploateringsavtal. Detaljplaner med enbart enskilt huvudmannaskap kan genomföras utan exploateringsavtal om kommunen bedömer att det är lämpligt.

Vid ändring av bestämmelser i en befintlig detaljplan som innebär begränsade kommunala åtaganden för allmän plats eller allmänna VA-anläggningar krävs inte alltid att ett exploateringsavtal tecknas. Åtgärden kan då hanteras genom planuppdrag och planavtal om kommunen bedömer att det är lämpligt.

Medfinansieringsersättning

Exploateringsavtal om medfinansieringsersättning kan tecknas under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som berörs kan antas öka i värde. Det krävs vidare att den aktuella vägen eller järnvägen har staten eller landstinget som huvudman.

7.2.2 Inom vilka geografiskt avgränsade områden avser kommunen att ingå exploateringsavtal

Kommunen avser ingå exploateringsavtal inom alla kommundelar och i varje geografiskt område när det krävs för att säkerställa genomförandet av en detaljplan. Det kan gälla geografiskt avgränsade områden med såväl enskilt eller kommunalt huvudmannaskap, inom eller utanför verksamhetsområden för kommunalt VA, samt områden inom eller utanför tätorter.

Medfinansieringsersättning

Kommunen avser ingå exploateringsavtal om medfinansieringsersättning avseende följande projekt:

- Xxx (kartbilaga nr 0)
- Alt. för närvarande finns inga aktuella projekt

7.3. Övergripande principer för åtgärder och kostnader som regleras i exploateringsavtal

7.3.1 Principer för ansvarsfördelning

Kommunalt huvudmannaskap

Om kommunen är huvudman ansvarar kommunen för utbyggnaden samt drift och underhåll av allmän plats och allmän VA-anläggning. Kommunen kan i exploateringsavtalet ge exploatören i uppdrag att vidta åtgärder för utbyggnad av allmän plats eller andra åtgärder om det bedöms lämpligt för ett ändamålsenligt genomförande av detaljplanen.

Enskilt huvudmannaskap

När kommunen inte är huvudman så är det enskilt huvudmannaskap. Det innebär att fastighetsägare i området är gemensamt ansvariga för utbyggnad samt drift och underhåll. För de allmänna platser och anläggningar där det är enskilt huvudmannaskap inrättas gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen vid en lantmäteriförrättning. I anläggningslagen finns bl.a. bestämmelser om anläggande och underhåll av vägar och andra allmänna platser och anläggningar som har enskilt huvudmannaskap. Exploatören ansvarar för att vidta och finansiera nödvändiga åtgärder för inrättande av gemensamhetsanläggning inklusive lantmäteriförrättning. Lantmäteriförrättningen innehåller bl.a. beslut om vilka fastigheter som deltar i anläggningen samt andelstal för utförande samt drift och underhåll.

7.3.2 Vilka åtgärder och kostnader avser kommunen att få täckning för

Kommunens kostnader för genomförande av en detaljplan, utbyggnad av allmänna platser och allmänna VA-anläggningar inom detaljplaneområdet samt nödvändiga åtgärder utanför planområdet för att kunna genomföra detaljplanen ska betalas av exploatören. Kommunens krav på utformning och standard på gator, vägar och annan allmän platsmark beskrivs i detaljplanen och/eller exploateringsavtalet. I kommunens kostnader ingår exempelvis kostnader för iordningställande av allmänna platser, kostnad för markförvärv/marklösen, förprojektering, projektering, anläggande, sanering, arkeologisk ut-

grävning, konstnärlig utsmyckning, byggherrekostnader, administration och övriga genomförandekostnader. Inom verksamhetsområde för allmän VA-anläggning tas kostnaderna normalt ut enligt vid varje tid gällande taxa då förbindelsepunkt upprättats av kommunen.

Exploateringsersättning

I samband med etappvis utbyggnad inom ett och samma detaljplaneprogram ska exploatören genom exploateringsersättning bidra ekonomiskt. Exploateringsersättning kan gälla både genomförda och framtida allmänna platser och anläggningar som anges i ett detaljplaneprogram eller motsvarande, såsom fördjupad översiktsplan, strukturplan eller liknande som föregår detaljplanen.

Medfinansieringsersättning

Då kommunen bidrar till kostnader av offentlig investering i transportinfrastruktur kan del av kommunens kostnader täckas av medfinansieringsersättning.

7.3.3 Principer för kostnadsfördelning

Exploatören ska bekosta åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. I enlighet med PBL:s bestämmelser om vad som får regleras i ett exploateringsavtal kommer kostnaderna för utbyggnad av allmän plats, allmänna VA-anläggningar, medfinansieringsersättning och andra åtgärder fördelas skäligt och rättvist mellan kommunen och exploatörer, och emellan de olika exploatörerna. Principerna för kostnadsfördelning följer huvudsakligen vad som föreskrivs i gatukostnadsbestämmelserna i PBL.

7.3.4 Marköverlåtelse och ersättning

Mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas till allmän plats eller kommunens behov av kvartersmark för samhällsservice, t.ex. skola, förskola, pumpstation osv, överlåts av exploatören till kommunen. Ersättning utgår i enlighet med expropriationslagens ersättningsbestämmelser.

Mark som kommunen överlåter till exploatören sker till marknadsvärde i enlighet med kommunens skyldigheter enligt kommunallagen och EU:s statsstödsregler.

7.3.5 Andra kostnader och ersättningar som exploatören normalt ansvarar för

Exploatören bekostar nödvändiga utredningar och markundersökningar som inte ingår i plankostnaden men som är nödvändiga för genomförande av detaljplanen eller som underlag till exploateringsavtalet.

Exploatören ansvarar för och bekostar alla åtgärder som krävs för utbyggnad på kvartersmark, såsom exempelvis att utföra markförstärkning, iordningställa parkering, vidta bullerdämpande åtgärder med mera. Exploatören ansvarar även för och bekostar alla anläggningar inom kvartersmark, all anslutning till allmän plats samt återställningsarbeten vid utbyggnad av kvartersmark. Det är även exploatörens ansvar att se till att dagvattnet från kvartersmarken omhändertas lokalt så långt det är möjligt i enlighet med kommunens vid varje tidpunkt gällande dagvattenpolicy, eller motsvarande.

Exploatören ansvarar för och bekostar även övriga åtgärder som krävs för att kunna genomföra exploateringen som exempelvis marksanering, arkeologiska utredningar, flytt av befintliga ledningar med mera.

Det åligger exploatören att ta reda på, ansöka om och bekosta alla nödvändiga tillstånd som behövs för att exploatören ska kunna genomföra utbyggnad i enlighet med detaljplan, däribland bygglov och

marklov. Exploatören bekostar samtliga avgifter som tillkommer för exploateringen på kvartersmark, exempelvis för anslutning av vatten, avlopp, fjärrvärme, el och tele.

Exploatören bekostar de lantmäteriförrättningar som krävs. Kommunen kan, om det bedöms lämpligt, ansvara för att ansöka om lantmäteriförrättning.

7.3.6 Säkerhet och vite

Som säkerhet för exploatörens åtaganden i enlighet med exploateringsavtalet ska exploatören ställa säkerhet i form av inbetalning i förskott, bankgaranti, moderbolagsborgen eller annan säkerhet som kommunen bedömer som godtagbar. Säkerhetens storlek ska motsvara exploatörens finansiella åtagande enligt exploateringsavtalet.

Vid behov kan även vite ingå i exploateringsavtal för att säkerställa villkor för exploatörens åtaganden.

7.4. Handläggning av exploateringsavtal

7.4.1 På vilket sätt avser kommunen att tidsmässigt och formellt bereda frågan om exploateringsavtal

När ett planarbete ska påbörjas avseende exploatering av mark som inte ägs av kommunen är det kommunen som bedömer om ett exploateringsavtal ska tecknas. Förhandling och framtagande av exploateringsavtal löper parallellt med planläggningen. Exploateringsavtalets huvudsakliga principer ska framgå av planbeskrivningen till samrådet. Exploateringsavtal ska vara tecknat mellan kommunen och exploatören innan kommunen fattar beslut om att anta detaljplanen.

Kommunstyrelsen ansvarar för exploateringsavtalet.

Samhällsbyggnadsförvaltningen Bergslagen handlägger exploateringsavtalet samt detaljplanen och planavtalet.