

2020-10-07

Mål nr:
Högsta domstolens
mål nr T 3781-20 DOMSTOLEN
JS 34Avdelningen för juridik
Germund PerssonHaparanda kommun
953 85 HaparandaINKOM: 2020-10-08
MÅLNR: T 3781-20
AKTBIL: 4

Yttrande med anledning av Mark- och miljööverdomstolens dom 2020-06-15 i mål nr F 7489-18

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har av Haparanda kommun ombetts avge yttrande med anledning av Mark- och miljööverdomstolens dom 2020-06-15 i mål nr F 7489-18, närmast vad gäller prejudikatintresset av målet.

Förbundet får anföra följande.

Allmänt om exploateringsavtal

Exploateringsavtal används regelmässigt av kommuner för att reglera genomförandet av detaljplaner. Exploateringsavtal definieras numera i 1 kap. 4 § PBL som ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur. I de fall kommunen äger den mark som ska exploateras, är det per definition inte fråga om ett exploateringsavtal i legal bemärkelse. Motsvarande avtal träffas emellertid även ofta i sådana fall för att säkerställa plangenomförandet, men avtalsinnehållet präglas då också av den marköverlåtelse som avses ske från kommunen till exploatören. Man talar i sådana fall numera om markanvisning eller markanvisningsavtal. De frågor som behöver regleras för att säkerställa plangenomförandet är dock i hög grad desamma vare sig det handlar om exploateringsavtal eller markanvisningsavtal. I sammanhanget kan noteras att man i äldre tillämpning ofta använt begreppet exploateringsavtal synonymt för bägge dessa typfall.

Exploateringsavtalen (och markanvisningsavtalen) har liksom tidigare stor praktisk och ekonomisk betydelse både för kommuner och för fastighetsägare/byggherrar. Avtalen är viktigt inslag för att skapa ett förutsebart juridiskt ramverk kring genomförandet av en detaljplan för kommun och fastighetsägare/byggherre.

En allmän strävan är att de juridiska frågorna och ekonomiska villkoren så långt möjligt ska vara reglerade i exploateringsavtalet. Det är en viktig förutsättning för bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av plangenomförandet och också för förutsebarheten för berörda parter och – från kommunens perspektiv – för säkerställandet bl.a. av att bl.a. allmänna anläggningar kommer till utförande på det sätt som avses i detaljplanen. Enligt 4 kap. 33 § PBL ska det av redovisningen av hur planen ska genomföras 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. Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 6 kap. 1 § ÄPBL. Numera ska också 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. I förarbetena framhåller regeringen också förutsebarheten i planerings- och plangenomförandeprocessens alla delar som en förutsättning för en enkel, snabb, rationell och kostnadseffektiv process (prop. 2013/14:126 s. 150). Detta tydliggör exploateringsavtalens betydelse för detaljplaner och plangenomförandet.

Den lagreglering av exploateringsavtal som huvudsakligen trädde i kraft den 1 januari 2015 (6 kap. 39–43 §§ PBL), ger rättliga ramar för exploateringsavtalen i vissa, men begränsade, avseenden. I övrigt bygger lagstiftningen på ett stort utrymme för parterna att ”skraddarsy” innehållet i exploateringsavtalen för den aktuella situationen och efter föreliggande behov. Exempelen i förarbetena på tänkbart innehåll i exploateringsavtal präglas i hög grad av tidigare ”normalavtal” och av erfarenheter från den praktiska tillämpningen.

I förarbetena skriver regeringen bl.a. följande (prop. 2013/14:126 s. 156): ”Regeringen anser att det materiella innehållet i exploateringsavtal bör bygga på vissa av de grundläggande principer om finansiering som i dag finns i PBL:s exploatörsbestämmelser. En utgångspunkt bör vara att avtalen bl.a. kan reglera överlåtelser av mark som behövs för att tillgodose behovet av allmänna platser samt finansieringen av anläggande av gator och vägar och andra allmänna platser samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp (jfr innehållet i nuvarande 6 kap. 3–10 och 12 §§ PBL). En annan utgångspunkt bör vara att en byggherre eller fastighetsägare endast ska bekosta anläggningar i den utsträckning som det kan anses vara skäligt med hänsyn till den nytta som exploatören kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt (jfr 6 kap. 5 § PBL). De nu nämnda utgångspunkterna för vad ett exploateringsavtal kan innehålla bör enligt regeringens uppfattning utgöra grunden för de förhandlingar som sker mellan en kommun och den byggherre eller fastighetsägare som vill genomföra ett utbyggnadsprojekt som förutsätter en detaljplan.”.

Det aktuella exploateringsavtalet upprättades då ÄPBL fortfarande var gällande, och ska ses bl.a. mot bakgrund av de dåvarande s.k. exploatörsparagraferna i 6 kap. 19–22 §§ ÄPBL. De frågor som är aktuella i målet är dock enligt vår uppfattning lika relevanta när det gäller exploateringsavtal som upprättas enligt dagens reglering i PBL.

Särskilt om överföring av mark för allmänna platser

Grundläggande för i stort sett alla exploateringsavtal är att de – i linje med det anförda – inte bara reglerar utförandet av byggnader och anläggningar, utan också innehåller bestämmelser om marköverföringar och ersättningen för sådana överföringar. Förutsättningarna skiljer sig åt här, beroende på om kommunen ska vara huvudman

för gator och andra allmänna platser, eller om det istället ska vara enskilt huvudmannaskap för de allmänna platserna.

När kommunen ska vara huvudman för de allmänna platserna, är utgångspunkten att kommunen har både inlösenrätt och inlösen skyldighet ifråga om sådan mark (numera 6 kap. 13 § respektive 14 kap. 14 § PBL, tidigare 6 kap. 17 § och 14 kap. 1 § ÄPBL). Bestämmelserna talar om inlösen. När exploateringsavtal har upprättats sker dock marköverföringen som regel genom fastighetsreglering i enlighet med parternas överenskommelse, även om det också kan förekomma att separata köpekontrakt upprättas. När det aktuella exploateringsavtalet träffades skedde det mot bakgrund av bl.a. bestämmelsen i 6 kap. 19 § ÄPBL, som innebar att länsstyrelsen på ansökan av en kommun kunde förordna att mark skulle avstås till kommunen utan ersättning, om marken behövdes för områdets ändamålsenliga användning enligt upprättat förslag till detaljplan för allmänna platser som kommunen skulle vara huvudman för, under förutsättning att förordnandet ansågs skäligt med hänsyn till den nytta markens ägare kunde väntas få av planen och övriga omständigheter. Sedan de tidigare exploatörsparaferna upphävts, svarar häremot numera möjligheten att med stöd av bestämmelsen i 6 kap. 40 § PBL i exploateringsavtal reglera åtagande för fastighetsägaren/byggherren att finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser. Även gatukostnadsbestämmelserna ger kommunen möjlighet att få ersättning inte bara för byggnadskostnader utan också för kostnader för förvärv av den mark som ska användas för allmänna platser med kommunalt huvudmannaskap. Lagstiftningen medger således att fastighetsägaren/byggherren får finansiera kommunens kostnader för förvärv av mark som behövs för gator och andra allmänna platser som kommunen ska vara huvudman för. Gränsen för det tillåtna i exploateringsavtal anges numera i 6 kap. 40 § PBL – fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av detaljplanen, vilket i praktiken kan sägas motsvara den tidigare regleringen i de dåvarande exploatörsparaferna.

Detta är motivet till att exploateringsavtal typiskt sett innehåller – och traditionellt har innehållit – bestämmelser om att exploatören med full äganderätt och utan ersättning överlåter de delar av exploateringsområdet som enligt planförslaget ska ingå i gata eller annan allmän plats eller område för allmän byggnad. Samtidigt brukar anges att när exploatören till alla delar fullgjort sina förpliktelser, ska på fastigheten belöpande gatukostnadsersättning anses erlagd.

För att undvika inlösenförfarande och eftersom fastighetsbildningsåtgärder många gånger ändå är nödvändiga, innehåller exploateringsavtal också regelmässigt att marköverlåtelserna, om kommunen så begär, ska ske genom fastighetsreglering.

Förslag till regleringar i enlighet med ovanstående har funnits i normalförslag till exploateringsavtal som tagits fram under årens lopp, bl.a. *Exploateringsavtal för stadsplaneområde*, andra uppl. november 1972, dåvarande Kommunförbundets förslag, I ett ”normalförslag” avseende *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse* från 1991,

som avser situationen med enskilt huvudmannaskap för allmänna platser, finns på motsvarande sätt en bestämmelse om att exploatören till avsedd anläggningssamfällighet upplåter all mark som behövs för gemensamma anläggningar och att det för upplåtelsen inte utgår någon ersättning. Något motsvarande ”normalförslag” har inte tagits fram av SKR under senare år. Däremot har förbundet presenterat *Underlag för exploateringsavtal* (december 2019). Liksom tidigare underlag, utgår även detta från att exploatören utan ersättning ska överlåta de delar inom fastigheten som i detaljplanen utgör allmän plats till kommunen, och bygger på att detta sker genom fastighetsbildning. Och även om det i kommentarerna till underlaget noteras att det för överlåtelse av mark gäller speciella regler i både jordabalken och fastighetsbildningslagen, har den givna utgångspunkten varit att överenskommelsen i exploateringsavtalet ska vara bindande för parterna.

I lagstiftningsärendet efterfrågade lagrådet ett klargörande avseende vilken betydelse de inskränkande bestämmelserna enligt 6 kap. 40-42 §§ PBL skulle ha för den civilrättsliga bundenheten. Regeringen konstaterade att även om regleringen förutsätter att ett exploateringsavtal ska kunna omfatta alla ekonomiska mellanhavanden mellan parterna, så ska de åtaganden som regleras vara både nödvändiga för genomförandet av detaljplanen och rimliga i förhållande till byggherrens eller fastighetsägarens nytta av planen och att en tvist mellan avtalsparterna om dessa förutsättningar är uppfyllda får prövas av domstol i enlighet med de principer och regler som gäller på avtalsrättens område. – Som vi ser det har därmed den lagreglering av exploateringsavtal som skett, varken med hänsyn till bestämmelserna i 6 kap. 40-42 §§ PBL eller i övrigt, förändrat förutsättningarna för parternas bundenhet av bestämmelserna i exploateringsavtal.

En viktig del i exploateringsavtal är tidsplaneringen, framförallt att gemensamma anläggningar och anordningar kommer till utförande när det behövs med hänsyn till utbyggnaden och exploateringen i övrigt. Regleringen av när ansökan om fastighetsbildning etc. ska ske, varierar i den praktiska tillämpningen. Regelmässigt förutsätts det dock ske i takt med vad som erfordras för genomförandet av detaljplanen och bestämmelserna i exploateringsavtalet.

Det aktuella målet

Enligt SKR rymmer målet flera principiellt viktiga frågor om rättslig verkan av ingånget exploateringsavtal och bundenheten av gjorda överenskommelser vid efterföljande fastighetsbildningsförrättning.

Det gäller i synnerhet den ersättning som ska utbetalas för marköverföringar. Regleringen av ersättningsfrågan i det aktuella exploateringsavtalet har i princip en motsvarighet i alla exploateringsavtal där kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. Sådan reglering är också förutsatt både i äldre och nyare underlag för exploateringsavtal.

Mål nr:
Högsta domstolens
mål nr T 3781-20

Det finns utrymme i fastighetsbildningslagen att beakta samtycke i ersättningsfrågan vid t.ex. en fastighetsreglering, som är föremål för diskussion i målet. Förbundet vill framhålla att man inte kan se en fastighetsbildningsåtgärd som led i genomförande av en detaljplan som säkerställts i exploateringsavtal som en isolerad åtgärd. Om exploatören inte fullföljer sina åtaganden enligt avtalet, lär en konsekvens bl.a. bli att exploatören inte kan anses ha erlagt på fastigheten/exploateringsområdet belöpande gatukostnadsersättning. Man kan också fundera över andra eventuella konsekvenser av om exploatören åsidosätter det som avtalats parterna emellan. Det skulle enligt förbundet få stora – och delvis svåröverskådliga konsekvenser – om uttryckliga bestämmelser i ingångna exploateringsavtal om t.ex. markersättningar inte anses vara bindande vid t.ex. efterföljande lantmäteriförrättningar.

Mark- och miljööverdomstolen har bl.a. fäst vikt vid den långa tid som gått sedan exploateringsavtalet träffades. Här måste enligt förbundet beaktas att en detaljplan enligt PBL ska ha en genomförandetid på mellan 5 och 15 år. I detta ligger att lagstiftaren förutsett att genomförandet av en detaljplan inte alltid kan ske i närtid. Detta är också utgångspunkten både för exploatörer/byggherrar och för kommunen. Det är många omständigheter som kan påverka när en exploatering kan genomföras. Kommunen – både som planmyndighet och som avtalspart – måste därför kunna räkna med att ett exploateringsavtal som träffats för att reglera och säkerställa plangenomförandet är bindande hela den tid som krävs för genomförandet, om inte annat uttryckligen reglerats. Det gäller både tidpunkten för de marköverföringar som är avsedda och den ersättning som ska utgå vid sådana överföringar.

Rättspraxis som rör exploateringsavtal är begränsad, och avser med något enstaka undantag, prövningar i Högsta förvaltningsdomstolen. Praxis som belyser frågan om reglering i exploateringsavtal och dess verkan vid lantmäteriförrättningar saknas helt. Samtidigt har denna fråga stort praktiskt, ekonomiskt och rättsligt, intresse.

SKR delar därför Mark- och miljööverdomstolens bedömning att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas av Högsta domstolen.

Sveriges Kommuner och Regioner
Avdelningen för juridik

Germund Persson
Chefsjurist