



DECEMBER 2024

Utbyggnad av allmänna anläggningar vid stadsutveckling

Ett kunskapsunderlag till stöd vid planerings- och exploateringsprocesser

En rapport från Initiativet Bygg i tid

Förord

Ett primärt mål för *Bygg i tid* är att underlätta och effektivisera processerna för bostads- och samhällsbyggande. I kommunernas planeringsarbete hanteras mängder av frågeställningar – allt från gestaltning, vattenkvalitet, riskhantering till upphandlingsplikt och momshantering – varför kvalitativt och klagörande stöd för rimliga avgränsningar och effektiva arbetssätt är av största betydelse.

Idag förlängs och fördyras planerings- och exploateringsprocesserna p.g.a. oklarheter som tycks råda vid tillämpningen av regelverket. I "*Reformagenda: 16 förslag för kortare ledtider i plan- och byggprocesser*" beskriver Bygg i tid flera orsaker till de allt längre samhällsbyggnadsprocesserna.

En återkommande och fördröjande osäkerhet uppstår vid utbyggnad av allmän anläggning, enligt plan- och bygglagen (PBL), i relation till lagen om offentlig upphandling (LOU). Föreliggande rapport syftar till att ge kunskapsunderlag inom området och stöd i planerings- och exploateringsprocesser. I fokus är situationen där exploatören, enligt PBL, kan åläggas att bekosta utbyggnaden av allmän anläggning och där exploatören uppfyller detta kostnadsansvar genom att själv bygga ut allmän anläggning och överlämna denna, inklusive marken, till kommunen utan ersättning. I decennier har detta förfarande underlättat samordning vid utbyggnad av allmän plats och kvartersmark. Trots att kommunen inte utger ersättning för anläggningarna, uppstår ibland osäkerhet om upphandling ändå krävs. Det är i onödan kostnadsdrivande och leder till tidsfördröjning för utbyggnad av allmän plats.

I rapporten görs sammanfattning och analys av gällande regelverk, begrepp reds ut och förslag ges till arbetsmodell. Utöver detta föreslås också en lagändring, för att ge kommuner befogenhet att tillämpa PBL:s regler avseende utbyggnad av allmänna anläggningar även inom verksamhetsområde för VA. Exploatören skulle därmed kunna finansiera och utföra VA-anläggning samordnat med gatubyggandet – även inom ett verksamhetsområde.

Under rapportskrivandet har möten hållits med representanter från Boverket, Skatteverket, Upphandlingsmyndigheten, Sveriges Kommuner och Regioner samt kommuner. Expertkompetens inom lagområdena för upphandlings- och skatterätt har medverkat och granskat rapportarbetet. Vår förhoppning är att materialet ger det kunskaps- och processtöd som saknats och förbättrar förutsättningarna för mer tids- och kostnadseffektiva plangenomföranden.

INITIATIVET BYGG I TID

Nancy Mattsson, *Styrelseordförande Bygg i tid och projektutvecklingschef JM*

Eva Torberger, *vice VD, Skanska*

Ulrika Nyström, *Affärsområdeschef, Riksbyggen*

Åsa Fredin, *Affärsområdeschef, K-Fastigheter*

Fredrik Hjortzén, *Affärsutvecklare, Besqab*

RAPPORTFÖRFATTARE

Nancy Mattsson, *Styrelseordförande Bygg i tid*

Sara Bolander, *Lantmätare, expert exploatering, JM*

Eidar Lindgren, *Sakkunnig Bygg i tid*

RÅDGIVANDE EXPERTER

Erik Olsson, *Kahn Pedersen Advokater: Upphandlingsrätt (LOU)*

Christian Merseburg, *BDO: Skatterätt (ML)*

Innehållsförteckning

1. SAMMANFATTNING	4
Bakgrund och rapportens syfte	4
Rättsliga förutsättning	4
Rekommendation om arbetssätt	6
2. EFFEKTIVA PROCESSER KRÄVER VIKTIGA FÖRTYDLIGANDEN	7
3. UTBYGGNAD OCH FINANSIERING AV ALLMÄN PLATS OCH VA	9
Inledning	9
Utbyggnad och finansiering av allmän plats enligt PBL	9
Utbyggnad och finansiering av VA-anläggningar enligt PBL och LAV	10
Lag om offentlig upphandling allmän plats och VA	11
Behov av lagändring avseende utbyggnad och finansiering av VA-anläggningar	13
Upphandlingsregler och momsåtervinning	14
4. UTMANINGAR VID UTBYGGNAD	16
Kommunen bygger ut allmän plats	16
Exploatören bygger ut allmän plats	19
Utbyggnad av VA-anläggning	20
5. EXPLOATERINGSAVTAL	23
Kritiska moment och viktiga förtydliganden	23
6. ARBETSMODELL MED TILLÄMPNINGSEXEMPEL	26
Arbetsmodell	27
Tillämpningsexempel	28
SLUTORD	35
REFERENSMATERIAL OCH KÄLLFÖRTECKNING	36
BILAGA 1	37
BILAGA 2	39

1. SAMMANFATTNING

Bakgrund och rapportens syfte

En vanligt förekommande planerings- och exploateringsituation är då en exploatör på egen mark avser utveckla ett bostadsområde. Detaljplanen anger byggrätter på kvartersmark samt ytor för allmän plats med kommunalt huvudmannaskap, vanligen lokalgator, torg och grönytor.

Enligt 6 kap. 40 § plan- och bygglagen (PBL) kan allmän plats byggas ut av endera kommunen eller exploatören. Bygger kommunen ut den allmänna platsen, debiterar kommunen exploatören de kostnader som avser allmänna platser och anläggningar som är nödvändiga för exploatörens projekt. Alternativet till detta är att exploatören istället bygger ut och överlämnar dessa utan ersättning till kommunen. I båda fallen bär exploatören kostnaderna och överlämnar allmän plats till kommunen.

Där exploatören bygger ut allmänna anläggningar – samtidigt och samordnat med utbyggnaden av kvartersmark – underlättas teknisk samordning, god logistik- och tidsplanering, tydliga ansvars- och garantiåtaganden underlättas. Framförallt minimeras behovet av ”omtag” i form av rivning av nyanlagda allmänna platser, som ofta blir ett resultat av att olika aktörer i olika skeden och med olika ansvar agerar på samma yta. En viktig aspekt också sett till byggandets miljö- och klimatpåverkan.

Det är sedan länge etablerat att kommunen genom exploateringsavtal kan låta exploatören, utan upphandling enligt LOU, bygga ut allmänna anläggningar för att sedan, utan ersättning, överlämna dessa till kommunen. Sedan 2015 ges uttryckligt lagstöd för detta i 6 kap. 40 § PBL. Härutöver har Upphandlingsmyndigheten, i sin Vägledning 2019:01, klargjort att upphandling inte krävs, om den allmänna platsen överlämnas till kommunen utan ersättning. Trots det råder osäkerhet kring de legala förutsättningarna för utbyggnad, finansiering och upphandlingsplikt.

Osäkerhet uppstår också kring Skatteverkets och kommunens hantering av exploatörens momskostnader för utbyggnad av allmänna anläggningar, enligt Ludvika-modellen. Det förekommer att transaktionen uppfattas som en ersättning från kommunen till exploatören, vilket – där så sker – i onödan leder vidare till krav på upphandling och tidsfördröjning för utbyggnad av allmän plats.

Denna rapport avser bidra med kunskapsunderlag i frågorna om utbyggnad av allmän plats och VA-anläggningar i relation till PBL, lagen om offentlig upphandling (LOU/LUF), lagen om allmänna vattentjänster (LAV) samt mervärdesskattelagen (ML). Syftet är att underlätta vid hanteringen av frågor om kostnadsfördelning och upphandlingsplikt i stadsbyggnadsprojekt presenteras också en arbetsmodell med tillämpningsexempel.

Rättsliga förutsättningar

Två alternativa sätt att bygga ut allmän plats

Enligt 6 kap. PBL kan kommunen täcka sin kostnad för utbyggnad av allmän plats. Kommunens kostnad är utan moms, vilket följer av Lag om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, regioner, kommunalförbund och samordningsförbund (LEMK). Utbyggnadskostnaderna kan föras över på fastighetsägare/exploatörer via gatukostnadsregler eller exploateringsavtal.

En exploatör kan åläggas att stå för kommunens kostnad för de allmänna anläggningar som är nödvändiga för exploatörens projekt – i detta ingår kostnaden för marken. Därmed uppkommer naturligt ett alternativ att exploatören själv bygger ut blivande allmän plats och lämnar över denna till kommunen utan ersättning för anläggning och mark. Utbyggnaden av allmän plats och kvartersmark kan här samordnas på ett rationellt sätt. Exploatören, som har ett starkt

incitament att begränsa de kostnader som bostäderna ska bära, ges med förfarandet bättre kontroll över de kostnader och risker som följer med utbyggnaden. Kommunen, som har ett starkt incitament för att begränsa underhålls- och driftkostnader, säkerställer att funktionskrav, teknisk standard och garanti för utförandet nås genom bindande villkor i ett exploateringsavtal. Arbets sättet är sedan länge etablerat. År 2015 tydliggjordes det också i 6 kap. 40 § PBL att exploateringsavtal får innehålla åtagande att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av allmänna platser.

Mötet mellan lagen om offentlig upphandling (LOU) och plan- och bygglagen (PBL)

Enligt LOU gäller som huvudregel att en kommun, som ska anskaffa och betala ersättning för en tjänst eller en vara, ska genomföra en offentlig upphandling. Där kommunen, eller annan upphandlande myndighet, inte utger ersättning enligt LOU:s definition i någon form krävs inte upphandling. Se även Upphandlingsmyndighetens vägledning nr 2019:01, "Allmänna anläggningar och samhällsfastigheter – Upphandling och statsstöd vid exploatering".

När en exploatör i ett exploateringsavtal åläggs att – utan ersättning – utföra och lämna över färdigställda allmänna anläggningar till kommunen, sker detta i enlighet med PBL:s regler. Eftersom kommunen inte utger någon ersättning för utförandet eller överlämnandet av dessa anläggningar, finns inget krav på att kommunen ska genomföra en upphandling enligt LOU:s regler.

LOU och momsåtervinning enligt mervärdesskattelagen (ML)

När exploatören bygger ut allmän plats belastas exploatören med momskostnader vid inköp av de varor och tjänster som krävs för att anlägga den allmänna platsen. Där kommunen utför allmän plats, och gör samma inköp, belastas inte projektet med momskostnader. För att exploatörens slutkostnad för utbyggnaden av den allmänna platsen ska bli densamma som när kommunen bygger allmän plats, tillämpas "Ludvika-modellen". Exploatören blir härigenom kompenserad för momskostnaden av Skatte-

verket, så att slutkostnaden blir densamma för projektet – oavsett vilken part som utför den. Exploatören får inte ansöka om momsåtervinning direkt till Skatteverket. Kompensation för nedlagda momskostnader sker via kommunen. Transaktionen som sådan innebär inte att kommunen utger en sådan reell ersättning som avses i LOU. Därmed föreligger inte upphandlingsplikt.

Utbyggnad och finansiering av VA-anläggningar enligt PBL och LAV

Vid bostadsexploatering inom verksamhetsområde reglerar lagen om allmänna vattentjänster (LAV) hur utbyggnad av VA-anläggningar får finansieras. Kommunens utbyggnad sker genom upphandling. Efter genomförandet debiterar kommunen berörda fastighetsägare en anläggningsavgift, enligt gällande VA-taxa. Anläggningsavgiften är en schablonkostnad baserad på snittkostnaden för utbyggnad av VA-anläggningar inom verksamhetsområde. Beroende på den reella anläggningskostnad kommunen haft, uppstår i förhållande till VA-taxans avgift en differens för kommunen, dvs. "vinst" eller "förlust" i det enskilda fallet i förhållande till avgiftens storlek. Då kommunens ekonomiska nettoresultat påverkas av utbyggnadskostnaden krävs – som huvudregel – att det genomförs en offentlig upphandling (LOU).

Den rationalitet och kostnadseffektivitet som skulle kunna uppnås vid samordnad utbyggnad av allmän plats och kvartersmark förloras. Vid bostadsexploatering utanför verksamhetsområde för VA finns inget krav på avgiftsuttag enligt kommunens VA-taxa. Därmed får finansiering helt och hållet ske enligt reglerna i 6 kap. 40 § PBL, dvs. att exploatören finansierar och bygger ut VA-anläggning utan ersättning. Genom att exploatören bättre kan samordna utbyggnaden av allmän plats med utbyggnaden av kvartersmark kan eftersträvat effektivitet vid byggandet uppnås.

Skulle kommunen via villkor i exploateringsavtalet ändå vilja ta ut VA-taxan, gäller samma regler som vid utbyggnad inom verksamhetsområde för VA, dvs. upphandlingsplikt inträder enligt LOU för utbyggnad av anläggningen.

Med ett sådant avtalsvillkor – med åtföljande krav på upphandling – följer att kommunen inte längre i exploateringsavtalet kan överlåta utbyggnaden till exploatören.

Behov av ett samordnat regelverk vid utbyggnad av allmänna anläggningar

PBL:s regelverk ger goda möjligheter för exploatören att utanför ett verksamhetsområde för VA själv samordna och genomföra gatubyggnad, ledningsdragnings och byggande inom kvartersmark. Vid exploatörsledd utbyggnad inom ett verksamhetsområde för VA hindras däremot motsvarande samordning. En översyn av gällande lagstiftning bör ske i syfte att ge kommunen möjlighet att välja mellan att tillämpa PBL:s regler eller LAV:s regler – oavsett om

det faktiska byggandet. För att underlätta i det arbetet föreslår rapporten en modell till stöd för ett strukturerat och förutsebart arbetssätt, där förståelsen för projektets villkor och konsekvenserna för genomförandet stegvis identifieras och hanteras.

Av rapporten och modellen framgår den avgörande betydelsen av att tidigt identifiera och bestämma de anläggningar – sett till omfattning, läge och skede – som krävs för genomförandet av detaljplanens byggrätter. Med detta som underlag görs avvägningar gällande kostnadsansvaret för utförandet, utifrån den nödvändighet och nytta som tillskapas. Frågan om upphandlingsplikt föreligger hanteras därefter, liksom följd effekterna för såväl genomförande som avtalsvillkor. I sammanhanget reds också

” För att nå ett rationellt och kostnadseffektivt byggande, krävs dessutom insikt i hur de rättsliga förutsättningarna och avtalsvillkor styr planerad utbyggnad ”

det exploatörsdrivna byggandet sker inom eller utanför ett verksamhetsområde.

Rekommendation om arbetsrätt

Genomförandetekniska och ekonomiska villkor har avgörande betydelse för kommunens och exploatörens möjlighet att realisera ett stadsbyggnadsprojekt. Självklart läggs därför stort fokus på frågorna i projektutvecklingsarbetet. För att nå ett rationellt och kostnadseffektivt byggande, krävs dessutom insikt i hur de rättsliga förutsättningarna och avtalsvillkor styr planerad utbyggnad.

Arbetet med rapporten har stärkt bilden av att kommunen och exploatören så tidigt som möjligt i processen behöver hantera frågeställningar med direkt inverkan på, och konsekvenser för, planeringens och exploaterings mål;

ut de förutsättningar som gäller hanteringen av moms-kostnader vid utbyggnad av allmän plats. Med grund i denna systematiska hantering av projektstyrande faktorer, kan så arbetet med exploateringsavtalets villkor ta vid. Modellen anger att anläggningarna behöver hanteras i från varandra fristående avtalspunkter samt att åtagandena som exploatören ska utföra med stöd av PBL separeras från övrigt avtalsinnehåll. Detta för att överensstämmelse med regler för upphandling och mervärdesskatt ska säkerställas.

Modellen löser inte ut genomförandets alla utmaningar, men vi menar att systematik, ökad förutsägbarhet och bättre insikt om följd effekter bidrar till ett effektivare stadsbyggnade.

2. EFFEKTIVA PROCESSER KRÄVER VIKTIGA FÖRTYDLIGANDEN

En vanligt förekommande planerings- och exploaterings-situation är den då en exploatör på egen mark avser utveckla ett bostadsområde. Detaljplanen anger byggrätter på kvartersmark samt ytor för allmän plats med kommunalt huvudmannaskap, vanligen lokalgator, torg och grönytor.

Enligt reglerna i plan- och bygglagen (PBL) byggs allmän plats ut av endera kommunen eller exploatören. Om kommunen bygger ut den allmänna platsen, finns ett system för att debitera exploatören de kostnader som avser allmänna platser och anläggningar som är nödvändiga för exploatörens projekt. Som alternativet, bygger exploatören ut dessa och överlämnar dem - utan ersättning - till kommunen. I båda fallen är det exploatören som bär kostnaderna för utbyggnaden.

Förfarandet där exploatören utan föregående offentlig upphandling bygger ut allmän plats - samtidigt och samordnat med utbyggnaden av kvartersmark - är etablerat sedan länge. Teknisk samordning, god logistik- och tidsplanering, tydliga ansvars- och garantiåtaganden underlättas. Framför allt minimeras behovet av "omtag" i form av rivning av nyanlagda allmänna platser, som ofta blir ett resultat av att olika aktörer i olika skeden och med olika ansvar agerar på samma yta.

Sedan 2015 anges även i 6 kap. 40 § PBL att det i exploateringsavtal får bestämmas att exploatören utför anläggningarna och sedan överlämnar dessa utan ersättning till kommunen. Trots det finns idag en osäkerhet kring att utan upphandling låta exploatören bygga ut och överlämna de allmänna anläggningarna. En bidragande orsak till detta kan härledas till den tolkning av den s.k. *La Scala-domen* och av upphandlingsplikt vid utbyggnad av allmän plats som SKR initialt gjorde¹. Resultatet blev förenklat att upphandling genomfördes i många fall, trots att kommunen inte skulle utge en ersättning för den allmänna platsen. Senare analyser i "*Planprocessutredningen*", SOU 2015:109², och Upphandlingsmyndighetens "*Vägledning*

2019:1" visar att *La Scala-domen* - i fråga om utbyggnad av allmän plats - saknar relevans i en svensk kontext. Upphandlingsmyndigheten har i vägledningen klargjort att upphandling inte krävs där allmän plats överlämnas till kommunen utan ersättning. I fråga om VA-anläggningar utgår Upphandlingsmyndighetens vägledning från situationen där byggandet sker inom ett verksamhetsområde enligt LAV. Förutsättningarna för byggande och upphandling liknar då de i *La Scala-domen*. Upphandlingsmyndighetens vägledning reder dock inte ut hur, eller om, *La Scala-domen* påverkar där exploatör utan ersättning - och utan föregående upphandling - bygger ut en VA-anläggning och överlämnar densamma till kommunen. Se avsnittet "*Lag om offentlig upphandling allmän plats och VA*" i denna rapport.

Utöver de nämnda osäkerheterna kring utbyggnad, finansiering och upphandlingsplikt, tillkommer frågeställningar som uppstår vid Skatteverkets och kommunens hantering av exploatörens momskostnader (enligt Ludvika-modellen) för utbyggnad av allmänna anläggningar. Det förekommer att denna transaktion felaktigt uppfattas som en ersättning från kommunen till exploatören. Skulle denna momsåtervinning utgöra ersättning, leder det vidare till krav på offentlig upphandling.

Bygg i tids bedömning är att svårigheterna kring tolkning och tillämpning till stor del beror på att förfarandet kring utbyggnad av allmänna anläggningar är kopplat till skilda lagstiftningar, som hanteras av skilda expertkompetenser. Frågor kring avtalsutformning, hantering av upphandlingsplikt och återvinning av moms kräver stor detaljkunskap, men måste i stadsbyggnadsprojekt hanteras samtidigt och som en helhet.

Vi har i en tidigare rapport, "*Reformagenda: 16 förslag för kortare ledtider i plan- och byggprocesser*", 2022, påpekat behovet av konkret stöd och vägledning till såväl kommunala handläggare som exploatörer. Boverket har sedan dess gett ut en ny vägledning om exploateringsavtal.

¹ Svenska Kommunförbundet (2003). *Cirkulär*. (2003:109, dnr 2003/2585)

² Klimat- och näringslivsdepartementet (2015). *Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering och byggande*. (Remiss SOU 2015:109).

Föreliggande rapport bidrar förhoppningsvis med ytterligare kunskap kring de förutsättningar som gäller vid utbyggnad av allmän plats och VA-anläggningar i relation till PBL, lagen om offentlig upphandling (LOU/LUF), lagen om allmänna vattentjänster (LAV) samt mervärdeskattelagen (ML).

där exploatören äger del av ett område som är tänkt att utvecklas för bostäder med där tillhörande gator. För att underlätta vid hanteringen av frågor om kostnadsfördelning och upphandlingsplikt presenteras också avslutningsvis en arbetsmodell med tillämpnings-exempel.

Utgångspunkten för rapportens analyser och rekommendationer är ett stadsbyggnadsprojekt

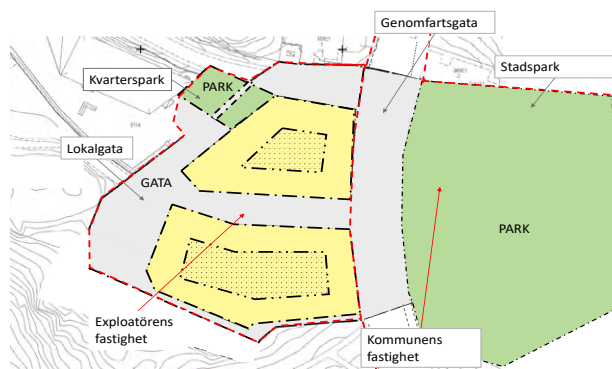


Fig 1. Exempel som illustrerar vanligt förekommande förhållande i exploateringsprocesser. Dessa utgör utgångspunkt för rapportens resonemang om åtaganden, nödvändighets- och nyttoprövning, kostnadsfördelning, upphandlingsplikt m.m.

3. UTBYGGNAD OCH FINANSIERING AV ALLMÄN PLATS OCH VA

Inledning

Möjligheten att bygga nya bostäder är resultatet av en ofta omfattande och tidskrävande process, som inleds med att en detaljplan tas fram. Innan detaljplanen antas och vinner laga kraft har bostäderna, liksom den nödvändiga infrastrukturen, planerats och utretts noggrant.

När detaljplanen vunnit laga kraft kan utbyggnaden av bostäderna och de nödvändiga allmänna anläggningarna påbörjas. Produktionen av bostäderna på kvartersmark är exploatörens ansvar, medan ansvaret för att bygga ut anläggningarna kan ligga på endera kommunen eller exploatören.

Enligt 6 kap. PBL ska utbyggnad av allmän plats ske i takt med att bostäderna inom planområdet ska färdigställas. Fastighetsägare är skyldiga att bidra till bekostandet av utbyggnad av allmän plats. Kostnaderna ska fördelas skäligt och rättvist mellan de parter som får nytta av utbyggnaden. Kommunen får ta ut faktisk kostnad eller en schabloniserad och erfarenhetsbaserad ersättning.

Varje stadsbyggnadsprojekt har sina specifika förutsättningar, som styr lämplig utbyggnad av de allmänna anläggningarna. Ska utbyggnaden ske tids- och kostnadseffektivt, krävs noggrann analys, planering, projektering och kalkylering. Kommunen och exploatören bör relativt tidigt bestämma hur utbyggnaden bör genomföras, vilken part som ska utföra utbyggnaden och utreda vilket lagstöd det valda upplägget har och vilka konsekvenser detta får för genomförandet.

Utgångspunkten för rapportens resonemang om kommunens och exploatörens åtaganden, möjliga avtalsvillkor, upphandlingsregler och frågor gällande momshantering är ett i huvudsak exploatörsägt projekt innehållande kvartersmark för nya bostäder samt allmän plats för lokalgator och grönytor.

Utbyggnad och finansiering av allmän plats enligt PBL

När en detaljplan har antagits inträder en skyldighet för kommunen att bygga ut allmänna platser i takt med att bostäderna färdigställs, enligt 6 kap. 18§ PBL. Det betyder utbyggnad i den takt som krävs för att möjliggöra fastighetsägars byggande på kvartersmark. Detta kan ske på endera ett av följande alternativ.

- A. Kommunen genomför utbyggnaden med egen personal eller upphandlad entreprenör och fakturerar kostnaden till fastighetsägaren/exploatören som ska bära kostnaden.
- B. Fastighetsägaren/exploatören genomför utbyggnaden och överlämnar allmän plats till kommunen utan ersättning.

Kommunen kan i alternativ A finansiera utbyggnaden genom att ta fram en gatukostnadsutredning med stöd av 6 kap. 24 – 38 §§ PBL. I gatukostnadsutredningen kan kommunen bestämma att de fastighetsägare som får en ekonomisk nytta av de allmänna anläggningarna ska bidra till att bekosta desamma. Endast de anläggningar som är till nytta för fastighetsägarna och tillgodoser ett behov som finns inom området, får belasta fastighetsägarna ekonomiskt. I de fall en anläggning har en högre standard än vad som är motiverat för att tillgodose det enskilda områdets behov, exempelvis genomfarts-gator, ska fastighetsägarna inte kunna påföras hela kostnadsansvaret för anläggningen³.

Kostnaderna för anläggande av nya allmänna anläggningar och förbättringar av befintliga får läggas till grund för gatukostnaderna, däremot får inte drift- och underhållskostnader ingå. Fördelningen av kostnaderna ska vara skälig och

³ Boverket (2023). *Gatukostnader*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanens-genomforande/gatukostnader/> Hämtad 2024-11-06

rättvis mellan de fastighetsägare som ska bära kostnaderna. Till grund för fördelningen mellan fastighetsägarna läggs normalt antal byggrätter, tomtstorlek eller antal lägenheter, beroende på vilken typ av bebyggelse detaljplanen omfattar och möjliggör.

Där en exploatör förfogar över detaljplanens byggrätter och de allmänna anläggningarna är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras, kan kommunen kräva att exploatören ska stå för alla gatukostnader, dvs. alternativ B. Istället för att tillämpa ovannämnda "gatukostnadsregler", som följer av alternativ A, ingår kommunen vanligtvis istället ett exploateringsavtal med exploatören med stöd av 6 kap. 40 § PBL.

Lagrummet klargör att 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. Med de uttryckliga vidta eller finansiera bekräftas i PBL att kommunen kan låta exploatören bygga ut och lämna över allmän plats utan ersättning, som ett alternativ till att exploatören ersätter kommunen för kommunens utbyggnadskostnad av densamma.

För att exploatören genom exploateringsavtalet ska kunna påföras ett kostnadsansvar för anläggningen (6 kap. 40 § PBL), måste villkoret för nödvändighet vara uppfyllt. Det betyder att varje enskild anläggning och åtgärd som exploatören genom avtalet åtar sig att genomföra eller finansiera, måste vara nödvändig för detaljplanens genomförande. För sådana anläggningar som uppfyller detta nödvändighetsvillkor, kan därefter exploatörens kostnadsansvar bestämmas i enlighet med PBL:s regel om nytta. Exploatörens totala åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av detaljplanen. I Boverkets vägledning för exploateringsavtal "*Krav på nödvändighet*" och "*Krav på nytta*" finns villkoren för nödvändighet och nytta mer utförligt beskrivna.

Utbyggnad och finansiering av allmän plats enligt PBL och LAV

När det kommer till finansiering av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp finns två olika system.

1. Anläggningen finansieras inom ramen för plan- och bygglagen. Exploatören finansierar eller utför anläggningarna då på samma sätt som den allmänna platsen, vilket regleras genom ett exploateringsavtal (6 kap. 40 § PBL).
2. Anläggningen finansieras inom ramen för Lagen om allmänna vattentjänster (LAV).

När anläggningar utförs inom ett beslutat verksamhetsområde för vatten, avlopp eller dagvatten, finansieras utbyggnaden vanligtvis via en anläggningsavgift (29 § LAV). Kommunfullmäktige beslutar om engångsavgiftens storlek. Grunden för avgiftens beräkning är att fastighetsägaren inte ska betala mer än vad som motsvarar fastighetens andel av kostnaden för att ordna VA-anläggningen.

Ett verksamhetsområde omfattar vanligtvis ett större område där kommunalt VA är utbyggt, dvs. större än stadsbyggnadsprojektets utbredning. Eftersom avgiften inom ett visst verksamhetsområde är densamma, leder det till att avgiften för ett visst projekt både kan bli högre eller lägre än vad den faktiska kostnaden för utbyggnaden av VA-anläggningarna blir för ett stadsbyggnadsprojekt. Av lagmotiv och rättspraxis framgår att huvudmannen inte kan teckna avtal som strider mot taxa och de kommunala föreskrifterna om användningen av den allmänna VA-anläggningen. Avtal som tecknas i strid med föreskrifterna blir ogiltiga.

Verksamhetsområden omfattar i normalfallet inte obebyggda områden eller områden med enskilda VA-anläggningar. Många stadsbyggnadsprojekt ligger utanför ett verksamhetsområde för vatten, avlopp och dagvatten. Beslut om inrättande av ett verksamhetsområde och dess utbredning fattas av kommunfullmäktige. Tidpunkten för beslutet

påverkar vilken lagstiftning som kan tillämpas i de projekt som är belägna inom området. Beslut om verksamhetsområdet kan fattas i samband med kommunens övertagande av utbyggda VA-anläggningar eller vid annan lämplig tidpunkt. Där projektet istället är beläget utanför ett verksamhetsområde kan kommunen istället välja att fatta beslut om finansiering av anläggningarna med stöd av PBL. Även vid utbyggnad utanför ett verksamhetsområde, kan finansieringen ske med stöd av LAV. Detta bestäms i avtal mellan parterna.

Lag om offentlig upphandling allmän plats och VA

Enligt Konkurrensverket syftar lagen om offentlig upphandling (LOU), 2016:1145, främst till *”att ge leverantörer möjligheten att med samma förutsättningar erbjuda sina varor och tjänster till den offentliga sektorn samt att främja konkurrensen på marknaden och på så sätt använda skattemedlen på bästa sätt”*.

Upphandlingskraven för utbyggnad av allmän plats och avloppsledningar regleras i LOU, medan detsamma i fråga om utbyggnad av vattenledningar regleras i Lag om offentlig upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Villkoren för när upphandling ska ske är dock desamma i båda lagstiftningarna. Hänvisningar till lagrum sker för enkelhetsskull enbart till LOU nedan.

Upphandling ska ske när det föreligger ett kontrakt i lagens mening (1 kap. 15§ LOU), dvs. där beloppet överskrider tröskelvärdena för direktupphandling. I Upphandlingsmyndighetens Vägledning 2019:1 framgår bl. a. de villkor som ska vara uppfyllda för att det ska anses föreligga ett kontrakt i LOU:s mening. Detta är också utrett i artikeln *”Mervärdesskatt och upphandling – hur man lägger mycket tid på att slå in en öppen dörr”*, publicerad i Europarättslig Tidskrift, häfte nr 4 2020, nedan benämnd som ERT-artikeln.

I både vägledningen och ERT-artikeln framgår att samtliga sex villkor ska vara uppfyllda för att ett kontrakt i LOU:s mening ska anses föreligga och

att upphandlingsplikt därmed ska inträda.

Det är de två faktorerna i punkt 5 – prestation och ersättning (vederlag) – som kan leda till osäkerhet vid prövningen i samband med stadsbyggnadsprojekt. Vi ägnar därför dessa särskilt utrymme.

Prestationsvillkoret

Först måste avgöras om avtalet innebär att kommunen erhåller en prestation – i form av en leverans av en tjänst, vara eller byggentreprenad till kommunen – från exploitören.

I ett exploateringsavtal bestäms att exploitören ska utföra allmän plats och VA-anläggning för att sedan överlåta dessa till kommunen. Vid en första anblick kan det tyckas att leverantörens (exploatörens) åtagande här utgör en sådan prestation som kan omfattas av LOU:s kontraktsbegrepp. Men om så verkligen är fallet beror av om kommunen också specificerat utförandet eller haft ett avgörande inflytande över den allmänna platsens arkitektoniska utformning (1 kap. 9§ LOU).

Om kommunens inflytande är begränsat till ett rent godkännande av en exploitörens utformning av den allmänna platsen anses transaktionen normalt utgöra en ren fastighetsöverlåtelse som inte omfattas av upphandlingsplikt.

- 1. Ett avtal mellan två eller flera parter**
- 2. En överenskommelse har träffats mellan parterna**
- 3. Avtalet ska innebära en upphandlande myndighets anskaffning av en vara, tjänst eller byggentreprenad**
- 4. Avtalet innebär att den upphandlande myndigheten gör ett val av leverantör (selektivitetskravet)**
- 5. Avtalet ska innehålla ekonomiska villkor vilket innebär att den upphandlande myndigheten erhåller en prestation mot vederlag och att det som anskaffas är av direkt ekonomiskt intresse för den upphandlande myndigheten**
- 6. Avtalet ska innehålla rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär.**

Om kommunen ändå skulle anses ha ett sådant avgörande inflytande över anläggningarnas utformning att prestationsvillkoret får anses vara uppfyllt, kvarstår dock att LOU:s villkor i övrigt måste uppfyllas för att upphandlingsplikten ska inträda, vilket för oss vidare till frågan om ersättningsvillkoret i LOU.

Ersättningsvillkoret - allmän plats

Kan det – där exploatören utför utbyggnad av allmän plats och utan ersättning överlämnar den till kommunen – ändå anses utgå en ersättning från kommunen till exploatören för denna prestation?

Upphandlingsmyndigheten anger i sin vägledning att frågan om upphandlingsplikt är kopplad till frågan om ersättning utgår för utbyggnaden av den allmänna platsen. Slutsatsen är att där kommunen, med stöd av 6 kap. 40 § PBL, i exploateringsavtalet anger att exploatören står för samtliga kostnader för de allmänna platserna som exploatören har att utföra – där utgår heller de facto ingen ersättning.

“Om exploatören och kommunen ingår ett exploateringsavtal som endast hanterar exploatörens åtagande att vidta åtgärder, det vill säga bygga allmänna platser, och inga andra ersättningar, kvittningar eller förmåner ingår i transaktionen, varken direkt eller indirekt, torde inte villkoret för kontrakt i LOU:s mening vara uppfyllt, och kommunen är i sådana fall inte skyldig att upphandla utbyggnaden”

*Upphandlingsmyndighetens
Vägledning 2019:1, s. 26*

Ersättningsvillkoret - VA-anläggning

Samma resonemang gäller när exploatören bygger ut en allmän VA-anläggning utanför verksamhetsområde för vatten och avlopp, i de fall anläggningen överlämnas till kommunen utan ersättning. Utbyggnaden sker i detta fall med stöd av PBL:s regler. Ersättning utgår inte för utförandet av anläggningarna, varmed er-

sättningskriteriet i LOU inte är uppfyllt. Följden av detta är att det då inte heller föreligger någon upphandlingsplikt. Notera att denna situation inte hanteras i Upphandlingsmyndighetens vägledning. Där behandlas endast frågan om upphandlingsplikten för VA-anläggning inom verksamhetsområde.

Inom verksamhetsområde för vatten och avlopp finansieras allt anläggningsarbete genom kommunens VA-taxa. Kommunens VA-taxa bestäms utifrån principen att det totala avgiftsuttaget inte får överstiga de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva VA-anläggningen. Fördelningen av avgiftsuttaget ska ske utifrån vad som är skäligt och rättvist. Detta betyder förenklat att avgiften är ett genomsnitt av de kostnader som kommunen har för investeringar, drift och underhåll av det kommunala VA-nätet.

Vid utbyggnad av en specifik anläggning kan därför den faktiska kostnaden för VA-utbyggnaden såväl understiga som överstiga anläggningsavgiftens storlek. Det uppstår därmed en mellanskillnad, som i sig är av direkt ekonomiskt intresse för den upphandlande myndigheten, dvs. kommunen.

Situationen liknar de förutsättningar som prövades i La Scala-domen (se faktaruta). VA-taxans anläggningsavgift är – i likhet med den italienska stadsplaneringsavgiften – en fast avgift från vilken avsteg inte får göras. EU-domstolens slutsats var att kriteriet för ekonomiska villkor i avtalet var uppfyllt, i och med att exploatören betalade av en ”skuld” till kommunen. EU-domstolen konstaterade att situationen stred mot EU:s Byggdirektiv. På motsvarande sätt uppstår en skuld (eller fordran) för exploatören till kommunen vid anvisningen av en förbindelsepunkt, som ju ska debiteras i enlighet med VA-taxans anläggningsavgift. Där den faktiska kostnaden är högre än anläggningsavgiften, skulle kommunen behöva ersätta exploatören för den överskridande delen. Här erhåller exploatören en ersättning från kommunen för dennes prestation, dvs. VA-utbyggnaden. Ersättningsvillkoret är därmed uppfyllt.

La-Scala-domen

La Scala-domen gäller ett stadsbyggnadsprojekt i Milano, Italien. Enligt Italiens motsvarighet till plan- och bygglagen, ska fastighetsägaren debiteras en stadsplaneringsavgift vid ett beviljat bygglov. Avgiften, som är ett fast belopp, ska stå i proportion till de kostnader som uppkommer till följd av bygglovet. Exempelvis kostnader för infrastruktur. Exploatören får utföra delar av den nödvändiga infrastrukturen, för att sedan dra av motsvarande belopp från stadsplaneringsavgiften exploatören är skyldig att betala till kommunen.

Kommunen kom överens med exploatören att denne skulle uppföra och bekosta delar av La Scala-teatern. Stadsplaneavgiften reducerades därefter med exploatörens kostnader för uppförandet av teatern. Både överenskommelsen och reduktionen överensstämde med italiensk lagstiftning.

EU-domstolen prövade om det italienska upplägget strider mot EU:s Byggdirektiv. Slutsatsen blev att exploatören utför arbetena på teatern "eftersom denne betalar en skuld av motsvarande värde, utan något tillägg i pengar". Skulden till kommunen uppstod när bygglovet beviljas. Just att exploatören betalar av sin skuld genom att bygga delar av teatern, utgör ett sådant vederlag i direktivets mening, som avses med kriteriet om ekonomiska villkor. Åtgärden var därmed upphandlingspliktig.

Där den faktiska kostnaden är lägre, skulle exploatören behöva betala den kvarstående delen – upp till taxe-avgiftens nivå – till kommunen. Detta som konsekvens av att regelverk och rättspraxis – vid utbyggnader inom ett verksamhetsområde – inte tillåter överenskommelser som innebär avsteg från VA-taxan. Om exploatören utför VA-anläggning inom verksamhetsområde, måste det därför framgå av exploateringsavtalet att den ersättning kommunen slutligen erhåller från exploatören är i enlighet med gällande VA-taxa.

I och med att kommunens ekonomiska nettoreultat direkt påverkas av utbyggnadskostnaden, bedöms ersättningsvillkoret vara uppfyllt – oavsett om den faktiska kostnaden är högre eller lägre än anläggningsavgiftens storlek. Utförande av VA-anläggning inom verksamhetsområde strider mot EU:s Byggdirektiv, varför sådana arbeten ska upphandlas enligt LOU:s regler. I vissa lägen – exempelvis av tekniska skäl – måste VA-anläggningarna och utbyggnaden av allmän plats (gata) utformas så att de objektivt sett utgör en odelbar enhet. Trots att VA-anläggningen utförs inom ett verksamhetsområde, skulle arbetena i en sådan situation kunna överlåtas till exploatören för samordnad utbyggnad, utan att det strider mot upphandlingsregelverket.

Behov av lagändring avseende utbyggnad och finansiering av VA-anläggningar

Regelverket för utbyggnad av allmän plats och VA-anläggningar är i det stora hela väl utformat, där de olika lagarna på ett logiskt sätt understödjer ett effektivt stadsbyggande. De otydligheter som uppstått beror till övervägande del av tolkningssvårigheter vid tillämpningen.

Med detta sagt menar vi att det finns en svaghet i dagens regelverk, som bör åtgärdas. En exploatör tillåts inte att bygga ut och utan ersättning lämna över VA-anläggning inom verksamhetsområde, utan att upphandling sker enligt LOU/LUF. Detta som en konsekvens av den tvingande regeln att alltid tillämpa VA-taxan inom verksamhetsområde. Något som alltså inte är fallet utanför verksamhetsområde.

Begränsningen leder till kostnadsökningar samt driver tidsåtgång och risker vid utbyggnaden av allmän plats. Bygg i tid anser att kommunen bör ges samma möjlighet att – där det objektivt sett är lämpligt och rationellt – kunna överenskomma med exploatör om att denne också bygger ut VA-anläggningen i allmän plats för att sedan lämna över hela anläggningen utan ersättning. För att detta ska bli möjligt bör övervägas en lagändring, som medger att endera PBL (6 kap. 40 § PBL) eller LAV tillämpas också för utbygg-

nad inom verksamhetsområde. En huvudfråga i ett sådant utredningsarbete torde vara om kommunens ekonomi påverkas negativt av lagändringen. Detta då ändringen skulle påverka kommunens möjlighet till kostnadsuttag enligt VA-taxan. PBL:s regler innebär att exploatören är skyldig att betala de anläggningar som är nödvändiga för projektets genomförande, varför kommunen rimligen fortsatt får kostnadstäckning för de åtgärder som behöver vidtas på VA-nätet. Om detta ändå inte anses tillräckligt, bör reglerna för uttag av anläggningsavgift tydliggöras så att den utgörs av en fast del och en rörlig, där den fast delen endast avser de arbeten som behöver vidtas på huvudnätet, såsom uppdimensionering av nätet, pumpstationer mm, eller har en extraordinär anläggningskostnad. Något som inte är rimligt för en enskild fastighetsägare att bära.

Vi förordar att regeringen tillsätter en utredning för att se över en lagändring av LAV, som möjliggör en rationell utbyggnad av VA-anläggningar inom ett verksamhetsområde.

Upphandlingsregler och momsåtervinning

Där exploatören står för utbyggnaden, uppstår också momskostnader för exploatören. En fråga som återkommer är om exploatörens möjlighet till momsåtervinning, enligt "*Ludvika-modellen*", i sig utgör en sådan ersättning som medför upphandlingsplikt enligt LOU. Det korta svaret är att moms aldrig kan utgöra en ersättning i LOU:s mening. Momsåtervinningen är en ersättning – eller en betalning – som exploatören erhåller från staten, genom Skatteverket, för de uppkomna moms-kostnaderna. Momsåtervinningen utgör inte ersättning för en utförd prestation. För kommunens del, rör det sig om en vidarebefordrad utbetalning från Skatteverket till exploatören.

Utbetalningen ska i sin helhet gå vidare till exploatören. Anta att kommunen ändå skulle behålla del av Skatteverkets utbetalning, dvs. avstå från att vidareförmedla beloppet i sin helhet till exploatören. Enligt 2 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen (KL) har en kommun endast har

rätt att ta ut en avgift motsvarande kommunens självkostnad för de tjänster och nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Innehåller kommunen utbetalningen, eller del av den, är det att jämställa med att ta ut en lagstridig avgift för ingåendet av exploateringsavtal.

Kommunen hanterar beloppet – som staten ersätter exploatören för upplupna momskostnader – i egenskap av ombud för exploatören i förhållande till Skatteverket. Kommunen förfogar inte över momsåtervinningen och kan inte göra anspråk på medlen. Beloppet tillhör exploatören från det att detta betalas ut från Skatteverket. Följaktligen utgör beloppet inte sådan ersättning som krävs för att uppfylla det upphandlingsrättsliga kontraktsbegreppet.

Det bör också här noteras att värdet av en upphandling, enligt 5 kap. 3§ LOU, är det totala belopp som ska betalas enligt de kontrakt som ingår i upphandlingen. Värdet, dvs ersättningen, ska bestämmas exklusive mervärdesskatt. Momsåtervinningen räknas alltså inte in i ersättningens storlek där exploatören bygger ut och överlämnar allmän plats och VA-anläggning utan ersättning. Den totala ersättningen från kommunen till exploatören är i dessa fall 0 (noll) kronor.

Vi kommer nu utveckla resonemanget kring varför återvinning av mervärdesskatt, som inte utgör ett värde enligt LOU, inte heller utgör en ersättning i LOU:s mening. Se även "*Fördjupning – regelverket för moms inom EU och inom Sverige*".

Den svenska modellen för momsåtervinning

EU:s och Sveriges momsregler syftar till att säkerställa konkurrensneutralitet inom och mellan medlemsländerna samt likabehandling av bolag inom EU. När exploatören påförs ansvaret för att bygga ut allmän plats belastas exploatören med momskostnader vid inköp av de varor och tjänster som krävs för denna utbyggnad. Exploatören saknar dock möjlighet att – till skillnad från byggandet inom kvartersmark – ansöka till Skatteverket om att återvinna moms på de kostnader som är knutna till utförandet av allmän plats.

Ansökan om ersättning för momskostnader sker istället via kommunen till Skatteverket i

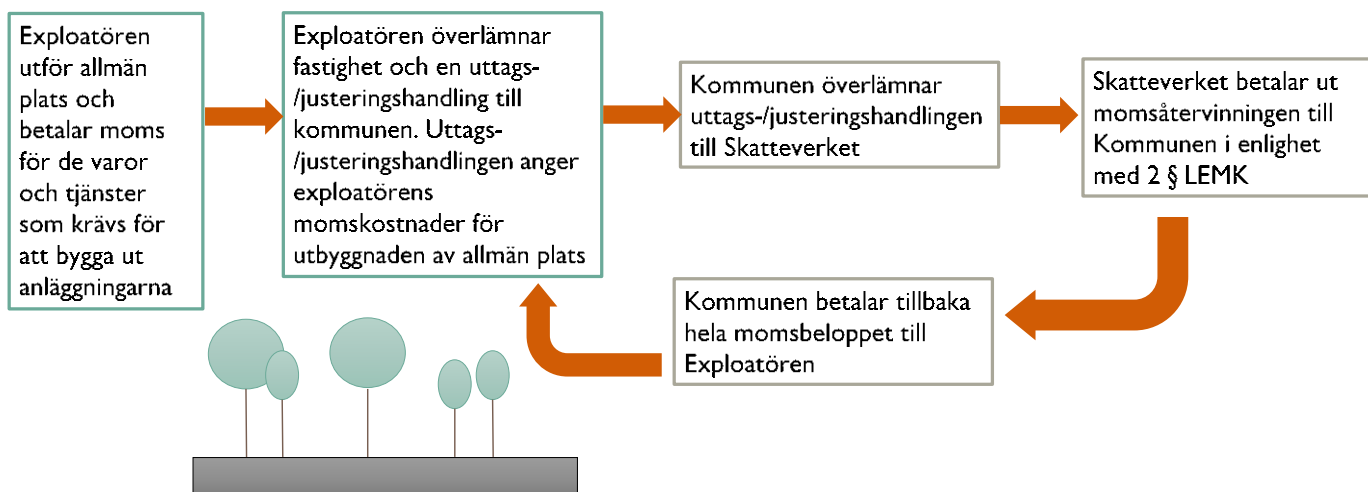


Fig 2. Ludvikamodellen. Återvinning av mervärdesskatten vid utbyggnad av allmänna anläggningar.

enlighet med den etablerade Ludvika-modellen (mer korrekt Jönköpings-modellen, då frågan numera handläggs av Skatteverkets kontor i Jönköping). Förfarandet leder till att samma kostnadsnivå uppnås för exploatörens utbyggnad, som när kommunen momsfrött genomför densamma och därefter fakturerar exploatören beloppet, dvs. en momsfri kostnad. Härigenom säkerställs exploatörens likabehandling med andra bolag inom EU.

I en uttags-/justeringshandlingen anges de momskostnader exploatören haft för utbyggnaden av de allmänna anläggningarna. Kommunen presenterar uttags-/justeringshandlingen för Skatteverket. Skatteverket fattar beslut om ersättning och överför det aktuella beloppet till kommunen. När kommunen mottagit belopp – ersättningen för momskostnaderna – överlåter kommunen oavkortat hela beloppet till exploatören i enlighet med villkoren för detta i exploateringsavtalet. Kommunen har ingen rätt eller möjlighet att behålla beloppet – inte ens en del av beloppet – eftersom detta skulle strida mot kommunallagen.

Vad som i praktiken sker är att exploatören får en kompensation för sina momskostnader från Skatteverket. Kommunen agerar den mellanhand genom vilken utbetalningen, från Skatteverket till exploatören, passerar. Ersättningen till exploatören är en vidarebefordrad utbetalning från Skatteverket och utgörs inte av några kommunala medel. Ingen reell kostnad uppstår för kommunen – vare sig genom uttags-/justeringshandling eller förfarandet enligt Ludvika-modellen. Och då det, med avseende på momsåtervinningen, inte utgått en ersättning från kommunen till exploatören, föreligger inte heller upphandlingsplikt. Slutsatsen är att en utbetalning som en kommun gör, medför inte upphandlingskyldighet, om utbetalningen endast utgör ett led i återvinning av kostnader för mervärdesskatt.

Förhoppningsvis underlättas arbetet och diskussionerna kring avtalsvillkor framöver av detta kunskapsunderlag samt av den rättsliga analys som publicerats i Europarättslig tidskrift (ERT).

4. UTMANINGAR VID UTBYGGNAD

I PBL anges att allmän plats ska färdigställas i takt med utbyggnaden av kvartersmark. Anläggningarna ska alltså till delar, eller i sin helhet, byggas ut parallellt med bostadsproduktionen. En utmaning i sig. Där stadsbyggnadsprojekt dessutom utförs i en tät kvartersstruktur och/eller i en befintlig bebyggd miljö, blir också tillgång till utrymme en begränsande faktor för parterna som utför de allmänna anläggningarna och bostadsbebyggelsen. Det ställer särskilt höga krav på bland annat projektering, logistikplanering, masshantering, arbetsmiljö, säkerhet för byggnadsarbetare, boende och andra som vistas i området. Därutöver behöver också åtgärder samordnas rörande markföroreningar, sprängningsarbeten, markstabilisering m.m.

Detaljplanen ger en skarp och juridiskt bindande gräns mellan kvartersmark och allmän plats. I genomförandets verklighet sker många av exploateringsåtgärderna i gränzonen. Jordschakt och bergsprängning utförs längst med den byggnad som uppförs invid en gata och påverkar marken på båda sidor av gränsen.

Här ger lagstiftningen kommunerna alternativa sätt att planera för och genomföra de allmänna anläggningarna. De olika sätten medför olika utmaningar och konsekvenser.

Kommunen bygger ut allmän plats

Kommunen kan välja att bygga ut de allmänna anläggningarna innan, parallellt med, eller efter att kvartersmarkens bostäder uppförs. Beroende på platsens förutsättningar och på när kravet på färdigställande av respektive anläggning uppstår, kan flera olika upplägg tillämpas inom samma stadsutvecklingsprojekt.

Innan bostäderna byggs

När de allmänna anläggningarna utförs i ett tidigt skede, dvs. innan påbörjat byggande på kvartersmark, finns goda förutsättningar för den

av kommunen upphandlade entreprenören att utföra anläggningsarbetena tids- och kostnads-effektivt. Samordningsbehoven är mest av rent produktionsteknisk karaktär. Behoven av att hantera boendes säkerhet och framkomlighet är minimal, då det ännu inte finns några inflyttade/boende på platsen. Har anläggningen projekterats rätt, finns alla förutsättningar för kommunen att ha god kontroll på entreprenaden.

Kommunen vidarefakturerar kostnaderna till exploatören. En tidig utbyggnad av allmänna anläggningar belastar därmed också exploatörens projektekonomi tidigt. Exploatören erhåller vanligtvis sin projektfinansiering av banken, s.k. byggkreditiv, först när produktionen av bostadsprojektet startat. Det betyder att de exploateringskostnader som uppstår innan byggkreditivet getts behöver finansieras via exploatörens, dvs. bolagets, egna kapital. Det är sällan bolag har möjlighet att reservera så stora belopp, som det vanligtvis rör sig om. Den förtida investeringen utgör i värsta fall en sådan ekonomisk belastning att exploatörens inte längre kan genomföra det tänkta bostadsbyggandet.

En annan komplicerande faktor av avgörande betydelse är att samordningen av utförande mellan allmän plats och kvartersmark försvåras med en tidig utbyggnad. Detta då projekteringen av de tänkta bostadshusen ofta inte kommit tillräckligt långt och då bygglov vanligtvis ännu saknas.

Projektutformningen är ett komplext resultat av såväl de legala förutsättningar som detaljplanens byggrätt ger, som den faktiska och nödvändiga anpassningen som alltid måste göras till vad marknaden vid aktuellt tillfälle efterfrågar. Lägenhetsstorlekar, parkeringsbehov, storlek och placering av trapphus, soprum, garagedrifter m.m. påverkas eller omöjliggörs. Det leder vanligtvis till direkta konsekvenser på höjdsättningen på allmän plats, men där denna redan är utförd, påverkas istället förutsättningarna att inte bara nå en god projektekonomi utan också



Fig 3. Projekt där den allmänna platsen färdigställs – med gator, belysningsstolpar, träd, lekplatser och parker – innan bostadsproduktionen påbörjades..

kvalitativa och materialeffektiva bostadslösningar. Tidig utbyggnad innebär vanligtvis att delar av nybyggda vägar behöver rivas, belysningsstolpar och nyplanterade träd tas bort. Detta för att de nya byggnaderna rent tekniskt ska vara möjliga att grundlägga. Det är också svårt, eller omöjligt, att undvika att de tunga fordonen som trafikerar ett utbyggnadsområde kör sönder de nya vägarna. Sammantaget innebär en tidig utbyggnad av allmän plats att delar utförs två eller flera gånger. Detta ger ökad ekonomisk belastning för projektet, men också onödigt stora negativa effekter vad gäller klimatavtryck.

Samtidigt som bostäderna byggs

En vanlig lösning är att utbyggnaden av de allmänna anläggningarna sker parallellt (skedestvist) med att bostäderna färdigställs. Exploatö-

ren kan då påbörja försäljning och produktion av de första bostadsetapperna, samtidigt som nödvändiga anpassningar av höjdsättning och utförande av allmänna anläggningar kan göras.

Utbyggnad som taktar med att försäljningsintäkter uppstår i projektet, är en viktig förutsättning för att skapa ekonomisk balans i projektet. Kvalitativa allmänna platser som färdigställs i takt med att boende flyttar in i respektive hus ökar kundvärdena, men också säkerhet och tillgänglighet för de som flyttar in.

När utbyggnad av anläggningar och bostäder samordnas, kan bättre hänsyn tas till etappindelningar, höjdsättning och masshantering kan optimeras sett till mark- och infraarbeten. Behov att gräva upp nyanlagd gatumark minskar,

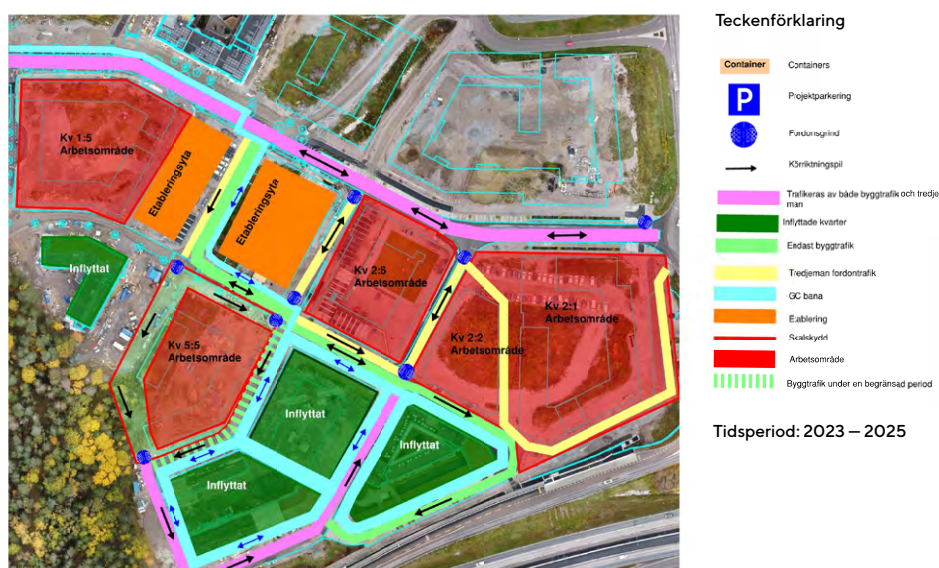


Fig 4. Logistikplanering för Täby park där bostadsproduktion pågår parallellt med utbyggnad av allmän plats.

liksom risken att köras sönder densamma. Projektets klimatpåverkan blir uppenbart lägre.

Utmaningen här är dock att flera entreprenader är igång samtidigt, vilket kräver mer av

ju finansieras av exploatören. Där samordningen brustit är istället konsekvenserna svåra och kostsamma att lösa i efterhand.



Fig 5. Projekt där samordningen av höjdsättning av allmän plats och kvartersmark brustit mellan kommun och exploatör. Översvämningsproblem vid större regn för ett 50-tal småhus.

samordning och skedesplanering. Leveranser av byggtransporter, masshantering, ytor för lastning- och lossning, placering av byggkran, ytor för stomresning, arbetsmiljö, byggherreansvar, tidplan för utbyggnad m.m. driver projektets samordningskostnader. Till detta kommer kostnader för åtgärder som följer av de självklart höga kraven på säkerhet, då privatpersoner kommer att röra sig i området.

För att uppnå en väl fungerande parallell utbyggnad är det avgörande att parterna aktivt bidrar i samordningsarbetet och verkar för en god helhetslösning. Både kommunen och exploatören behöver säkerställa att de har rävt resurser för granskning, samordning och byggledning. Organisation för utbyggnaden måste ges mandat att fatta snabba beslut. Rätt hanterat kan tids- och kostnadseffektivitet uppnås, vilket är ett gott incitament för exploatörens samarbetsvilja och ett effektivt arbetssätt då anläggningar

Efter att bostäderna har byggts

Den allmänna platsen kan också färdigställas i ett sent skede, dvs. när de flesta bostäderna redan är byggda och inflyttade. Detta förutsätter att en groventreprenad för vägar och teknisk försörjning, såsom VA, el m.m. utförts parallellt med bostadsbyggandet. Detta för att säkerställa att bostäderna ges tillgång till nödvändiga funktioner i rätt tid. Finplanering, såsom att färdigställa slitlager, trottoarer, parkytor, trädplanteringar, belysningsstolpar m.m., utförs här i ett sent skede. Det minimerar risken för att anläggningen behöver utföras flera gånger.

En uppenbar fördel med en sen utbyggnad av allmän plats är att bygghandlingarna för den allmänna platsen projekteras med tillgång till nödvändig information om höjdsättning. Bostadsbyggnaderna med sina entréer, infarter och bjälklagshöjder står ju redan på plats. Samordning mellan kommunen och exploa-

tören krävs, men inte i lika hög grad som när anläggningarna färdigställs parallellt med bostäderna. Samordningskostnaderna blir därmed lägre.

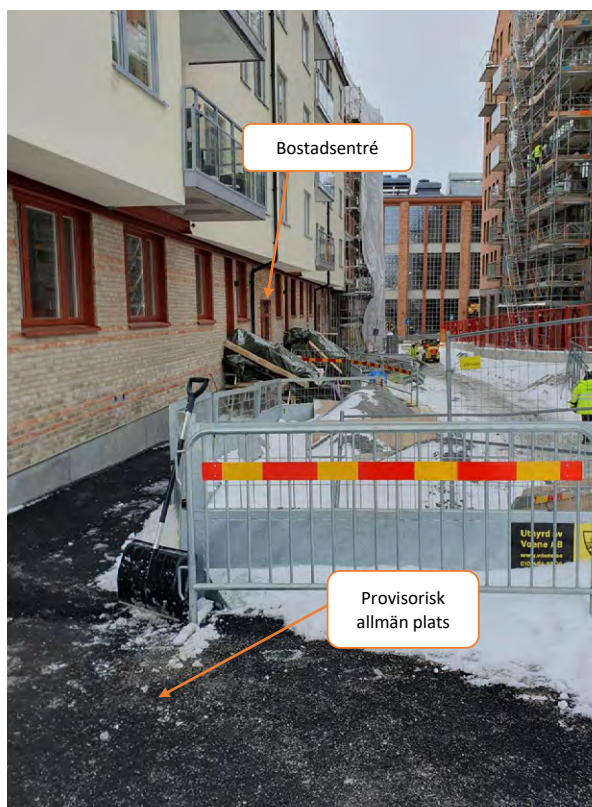


Fig 6. Allmänplats byggs ut efter kvartersmarken. Utmaningar att lösa tillgänglighet till bostadsentréer

Möjlighet ges till tidig försäljnings- och produktionsstart för bostäderna, samtidigt som kostnaderna för den allmänna platsen uppstår i ett sent skede för exploatören. Det ger bättre ekonomisk balans i exploatörens projektkalkyl, vilket ökar möjligheten för genomförande i ekonomiskt pressade lägen.

Kommunen behöver dock färdigställa anläggningarna när en stor del av bostäderna är inflyttade, vilket medför större krav på framkomlighet och tillgänglighet för rörelsehindrade, utryckningsfordon, säkerhet och större behov av kommunikation till boende i området. Det är lätt att kostnaderna för utbyggnaden av allmän plats ökar på ett oförutsebart sätt.

Oavsett om de allmänna anläggningarna byggs ut tidigt, parallellt med eller efter bostadsbyggnandet, finns en betydande risk för tvist mellan parterna. Ett resultat av att kommunen och exploatörens incitament för projekt- och kostnadseffektivitet ser olika ut. Trots att kommunens kostnader för allmän plats överskrider budget, är exploatören ändå skyldig att bära de faktiska kostnaderna fullt ut.

Exploatörens incitament för kostnadskontroll och effektivitet vid egen utbyggnad av allmän plats är väsentligt större än hos kommunen. Projektresultatet är ju produkten av projektets sammanlagda intäkter och kostnader. Kommunens intresse av att anläggningarna håller en viss standard och kvalitet som minskar drift-, underhållskostnader samt behov av reinvesteringar kan ändå säkras. Där kommunen överlåter ansvaret för utbyggnaden av allmän plats till exploatören, säkerställs rätt standard genom tydliga avtalsvillkor med koppling till teknisk handbok och referenshandlingar.

Exploatören, som har hela kostnadsansvaret, har naturligt ett större incitament att utföra arbetena kostnadseffektivt. Där kommunen – i fallet där exploatören tar fullt kostnadsansvar och kan utföra anläggningen enligt avtal – ändå gör en offentlig upphandling, leder förfarandet erfarenhetsmässigt till ökade kostnader, förlängda ledtider och försenade byggarbetsstartar.

Exploatören bygger ut allmän plats

Kommunen kan låta exploatören bygga ut och utan ersättning överlämna allmän plats. Samordning och optimering av utbyggnadsarbeten och bostadsbyggande underlättas. Detaljplanens gräns mellan kvartersmark och allmän plats påverkar här inte det arbete som ska utföras, varför tillgängliga ytor för etablering, masshantering med mera, kan nyttjas mer effektivt. Förutom att projektering och utbyggnad av allmän plats och kvartersmark kan synkroniseras bättre, så kan samordningsvinster uppstå, som en effekt av att nödvändiga markarbeten (hantering av markföreningar, sprängningsarbeten och grundläggning) utförs av samma part vid ett och samma tillfälle. Projekteringen av bostäderna kan också bättre anpassas till rådande marknadsläge.

Exploatören kontrollerar samtliga risker och kostnader i projektet, vilket inverkar gynnsamt på projektets genomförbarhet. Kostnaderna för det utförda arbetet särredovisas för allmän plats respektive kvartersmark, vilket ger möjlighet till god kostnadsuppföljning för både kommunen och exploatören. Anläggningarnas standard och långsiktiga kvalitet behöver säkerställas. Det sker dels genom detaljplanens bindande krav på de allmänna anläggningarnas omfattning och utbredning, dels genom exploateringsavtalets villkor för utförandet av anläggningarna. Kommunens krav på anläggningens funktion och standard sker vanligtvis genom hänvisning till teknisk handbok, eller ortens sed, samt genom

VA-nät. Det byggs nya pumpstationer och vatten- och avloppsledningar, som kopplas på det befintliga kommunala VA-nätet. När arbetena med denna infrastruktur pågår inom ett större exploateringsområde, där kvartersmark också byggs ut, uppstår olika utmaningar vid utförandet. En svårighet är att VA-arbetena företas på samma plats som den nya vägkroppen. En annan svårighet är att de olika markarbetena av uppenbara skäl går i varandra. Samma utrymme berörs när jordmassor och berg behöver hanteras för ny väg, nya VA-anläggningar och ny bebyggelsen.

Vid utbyggnad, som är uppdelad på olika parter, krävs tydlig gränsdragning, där de olika parter-

” Exploatören kontrollerar samtliga risker och kostnader i projektet, vilket inverkar gynnsamt på projektets genomförbarhet. ”

säkerställande av insyn i arbetet. Insynen kan ske via deltagande på byggmöten och granskning av att bygghandlingarna följer teknisk handbok/standard.

I avtalet behöver kommunen också hantera situationen där exploatören inte uppfyller sina åtaganden för allmän plats. Det kan vara att exploatören inte genomför eller uppfyller de funktionskrav som ställts på utförandet av de allmänna anläggningarna. Eller helt avstår från att bygga ut. Vanligtvis ställs därför krav i avtalet på att exploatören ställer ut säkerheter för genomförandet. Det sker genom att hela det uppskattade beloppet för genomförandet av anläggningen garanteras hos bolaget, exempelvis som krav på moderbolagsborgen. Med rätt kunskap kan exploatören ansvara för utbyggnaden av allmän plats. Kommunens resurser riktas mot att leda och driva sådana allmänna projekt som istället belastar kommunens ekonomi.

Utbyggnad av VA-anläggning

Vid utbyggnad av ett nytt område anläggs vanligtvis också ny infrastruktur i form av nytt

nas respektive arbetsområde och ansvar i utbyggnaden definieras. Gränsdragningen måste vara fysiskt och praktiskt genomförbar och den beror av styrande faktorer och förutsättningar på plats, såsom geoteknik.

En uppdelning av ansvaret på olika parter, leder vanligtvis till att utförandet av anläggningarna tar längre tid. En orsak till detta är att parterna, som ska utföra sina olika arbeten inom samma yta, måste göra detta vid olika tillfällen. Detta för att bl.a. kunna utföra sina moment på ett säkert sätt.

Det går inte, med dessa förutsättningar, att utföra all jord- och bergschakt vid ett och samma tillfälle. Arbetet måste delas upp. Rent praktiskt kan det betyda att vibrationsmätningar och besiktning av befintliga hus och konstruktioner utförs både innan och efter det att varje part utfört sina sprängningsarbeten. Detta för att säkerställa vilken part som orsakat eventuell skada som följd av ett visst sprängningsarbete.

Parterna vidtar åtgärder inom varandras ansvarsområden och påverkar varandras anläggningar.

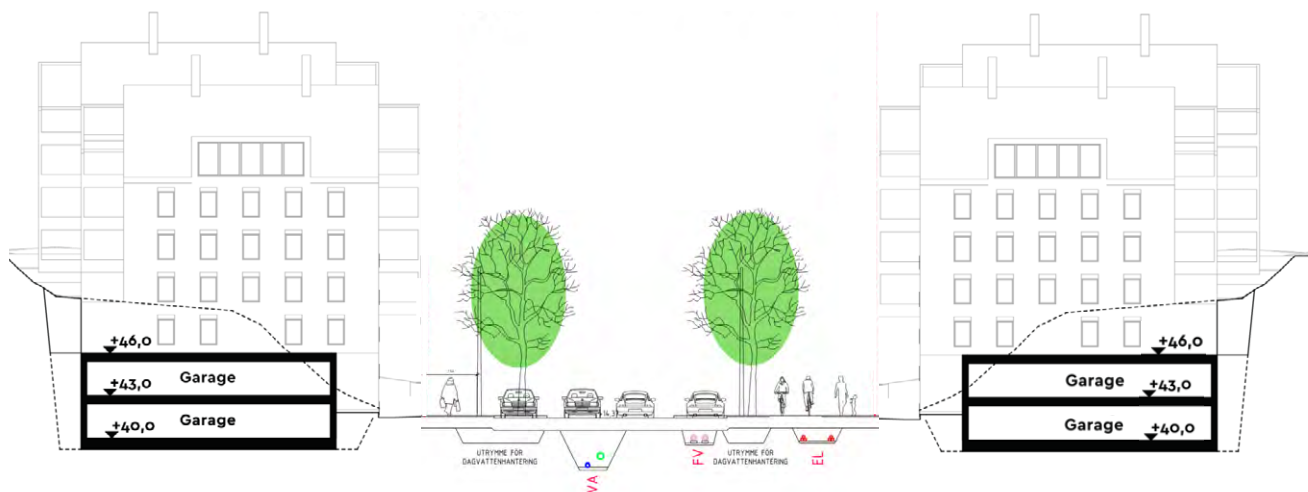


Fig 7. Utbyggnad av kvartersmark, allmän plats och VA-anläggning sker inom begränsat utrymme.

Detta leder inte bara till tekniska svårigheter, utan också till juridisk osäkerhet. Det är svårt att avgöra vilken part som bär ansvar för att ett visst problem med anläggningen uppstått. Exempelvis kan sättningar i väggkroppen uppstå långt efter utbyggnaden. Är det vägranläggaren som felat vid utbyggnaden? Har schakten för grundläggningen av bostadshuset påverkat? Är bristerna ett resultat av ledningsförläggningen? Risken finns att ingen av de anlidade entreprenörerna vill eller kan ta ansvar för den uppkomna skadan. I slutänden läggs ansvaret att åtgärda bristen på huvudmannen för allmän plats –

kommunen – vilken i sin tur för kostnaderna vidare på exploitören – i realiteten på de nya boende i området.

Upplägget med flera olika parter, som verkar överlappande på samma plats, ger kostnadsökningar. Det innebär en längre utförandetid för den nya bostadsbebyggelsen, liksom för den allmänna platsen och VA-anläggningarna. Dessutom skapas juridisk osäkerhet kring ansvars- och garantifrågor.

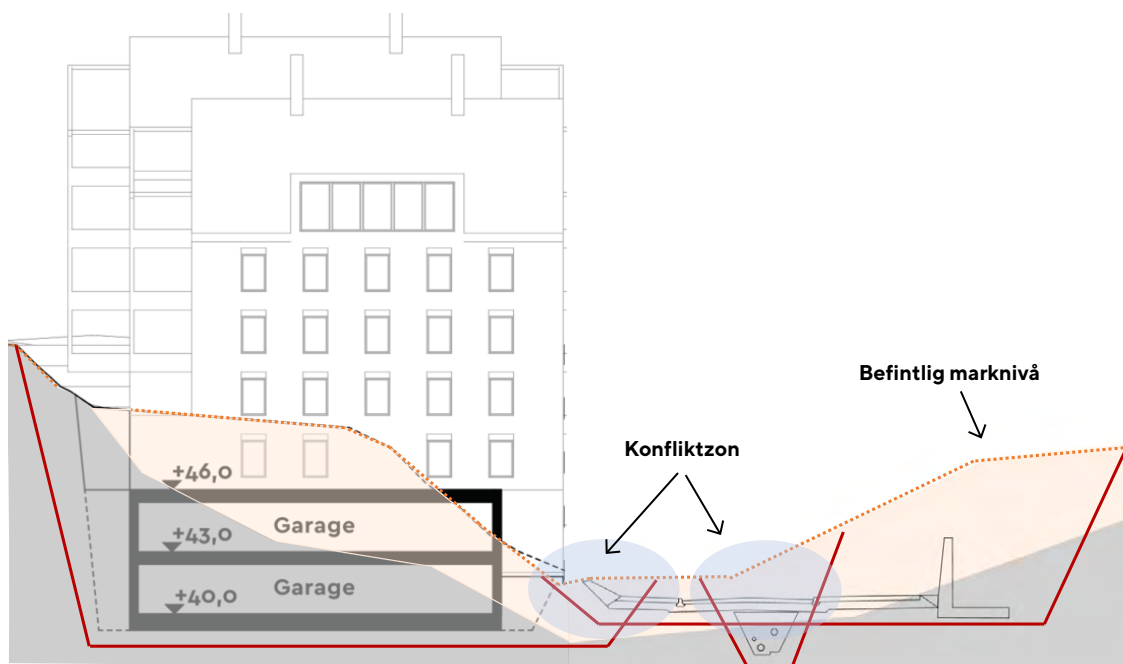


Fig 8. Uppenbara svårigheter vid gränsdragning och ansvarsuppdelning

Exploatören bygger ut VA-anläggningar och allmän plats

Om utbyggnaden av VA-anläggningar istället kan utföras samordnat med allmän plats och bostadsbyggandet är mycket vunnet – i tid och pengar. Kommunen kan i exploateringsavtal överlåta till exploatören att vidta och finansiera utbyggnaden. För att säkerställa anläggningarnas funktion och utförande kan kommunen i avtalet ställa krav på detta genom att hänvisa till kommunens tekniska handbok. Kommunens tekniska handbok kan innehålla tillåtna dimensioner på ledningar, minsta avstånd till andra ledningar, läggningsdjup, utformning, fasadmaterial och kulörer för pumpstationer m.m. Utöver detta kan kommunen ställa krav på att granska de projekterade handlingarna samt delta vid byggmöten m.m.

Där exploatören får genomföra utbyggnaden av den allmänna anläggningen underlättas samordningen med utbyggnaden av bebyggelsen i många avseenden. Alltifrån att exempelvis placering av anslutningspunkter underlättas, till att gränsdragning mellan arbeten och ansvaret för dessa förenklas – det är ju samma part som utför. Pågående byggnadsarbeten på kvartermark behöver heller inte pausas, som ett resultat av att ytterligare en annan part ska verka inom arbetsområdet. Sammantaget ger det goda möjligheter att utföra arbetet kostnads- och tidseffektivt.

5. EXPLOATERINGSAVTAL

Kritiska moment och viktiga förtydliganden

Exploateringsavtalet är ett offentligt avtal som ska kunna förstås och granskas av andra parter, såsom medborgare, journalister, politiker, domstol, exploitörer, entreprenörer m. fl. Av regeringsformen, 1 kap. 1 §, framgår att "Den offentliga makten utövas under lagarna", av vilket följer att avtalets innehåll ska överensstämma med gällande rätt.

Tydligt separerade åtaganden

För att underlätta förståelsen för avtalets innehåll och alla anläggningar som ska byggas och finansieras på olika sätt, bör avtalen ha en tydlig struktur, där varje enskilt åtagande hanteras separat. Frågor om funktionskrav, omfattning, principer för utbyggnad och kostnadsansvar

konsekvenserna som detta ger för utbyggnad och finansiering av gjorda åtaganden. Frågor som gäller funktionskrav, omfattning, principer för utbyggnad och kostnadsansvar i avsnitt hanteras samlat för respektive anläggning. Det gör det enklare att följa de ekonomiska åtagandena och ersättningarna för de olika anläggningarna.

Marknadsmässig ersättning vid markreglering

I förekommande fall äger kommunen en mindre del av det större exploateringsområde som utvecklas för nya bostäder. Vid detaljplanläggningen kan kommunen komma till bedömning att den mindre ytan av kommunens fastighet behöver ingå i kvartersstrukturen för bostäder

Marknadsmässigt pris modell 1:

Kommunen bär byggrättens kostnadsandel för allmän plats (upphandling för utbyggnad krävs)

Marknadsmässigt pris modell 2:

Exploatören bär byggrättens kostnadsandel för allmän plats (upphandling för utbyggnad inte)

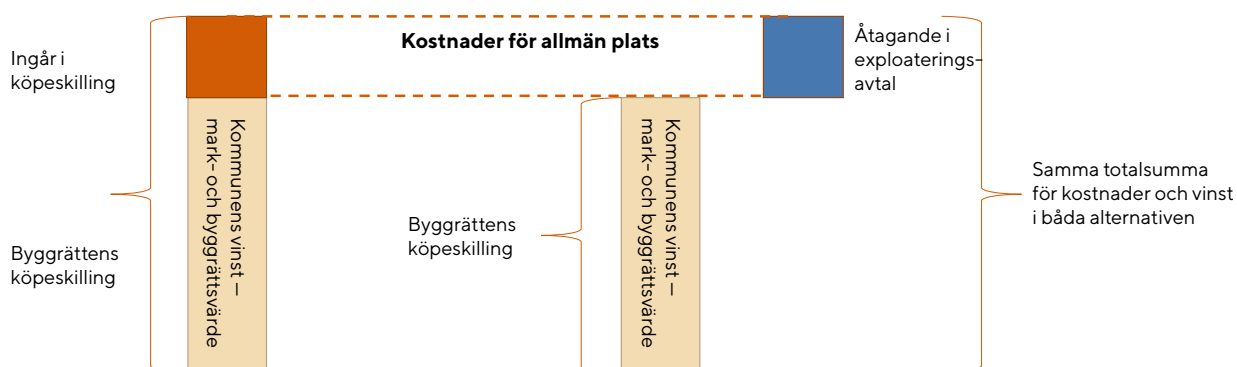


Fig 9. Beräkning av byggrättens marknadspris påverkas av vald modell för utbyggnad av allmän plats

klaras ut för varje enskild anläggning och i olika delar i avtalet. Det ska vara möjligt att enkelt se och specificera de ekonomiska åtagandena och ersättningarna för de olika anläggningarna.

Att hantera varje enskilt åtagande separat, underlättar för förståelsen av avtalets innehåll och

för att uppnå ett ändamålsenligt stadsbyggnade.

Där denna yta är för liten för att självständigt kunna utvecklas för bostadsändamål, kan överenskommas att exploitören köper in ytan så att fastigheten stämmer överens med detaljplanens

kommande byggrätt. En eller flera värderingar, från auktoriserade värderingsmän, inhämtas då för att säkerställa att köpeskillingen är marknadsmässig. Det är väsentligt att köpeskillingen inte ska misstolkas utgöra en dold ersättning för den allmänna platsen. Värderingen ska ange marknadsvärdet för byggrätten exklusive färdigställd allmän plats, i det fall exploatören uppstår kostnadsansvar för de allmänna anläggningarna. Motsatsvis ska värderingen ange marknadsvärdet inklusive färdigställd allmän plats, där kommunen utföra anläggningarna och därmed uppstår kostnadsansvar för ytan.

En stark rekommendation är att förutsättningarna som läggs till grund för värderingen tydligt framgår av värderingsunderlaget. En otydlighet kring köpeskillings storlek skapar osäkerhet kring tolkningen av exploateringsavtalet och frågan om det finns en dold ersättning i avtalet

Anläggningarnas kostnad

När kommunen tar över de allmänna anläggningarna från exploatören, kommer anläggningarna att läggas in i kommunens anläggningsregister och belasta kommunens balansräkning enligt 10 § lag om kommunal bokföring och redovisning, 2018:597, samt Rekommendation R4 från rådet för kommunal redovisning. För att säkerställa att det belopp som exploatören redovisar är korrekt, kan kommunen jämföra exploatörens redovisade kostnader med de nyckeltal som respektive kommun har för anläggandet av allmänna anläggningar. Denna kontroll kan med fördel göras i samband med att exploatören överlämnar uttags-/justeringshandlingen till kommunen. Att kommunen får en påverkan på sin balansräkning av anläggningskostnadernas storlek, leder också till att det finns incitament för båda parter att utföra anläggningarna på ett så tids- och kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Återvinning av moms

Kommunen säkerställer i exploateringsavtalet att villkoren för momsåtervinning överensstämmer med mervärdesskattelagen. Det är

exploatörens ansvar att säkerställa att övriga förutsättningar för momsåtervinningen uppfylls. Skatteverket beslutar så slutligen om uttags-/justeringshandlingen uppfyller kraven som gör att momsåtervinning är möjligt att genomföra.

Det behöver framgå av avtalsvillkoret att den utbetalning, i enlighet med Ludvika-modellen, som Skatteverket gör till kommunen förs vidare i sin helhet till exploatören.

Om Skatteverket mot förmodan inte godkänner

Exempel på avtalsvillkor gällande momsåtervinning

”För arbete relaterat till sådana allmänna anläggningar som Exploatören ska utföra enligt § x.x, vilka ska överlämnas till Kommunen utan ersättning enligt § x.x, ska Exploatören ha rätt att av Kommunen erhålla återvunnen mervärdesskatt.

Exploatören ska i samband med äganderättsövergången av de allmänna anläggningarna enligt § x.x, överlämna en handling enligt bestämmelser i mervärdesskattelagen (ML). Under förutsättning att Kommunen erhåller återbetalning av mervärdesskatten från Skatteverket med stöd av denna handling, har Exploatören enligt detta avtal rätt att erhålla motsvarande belopp från Kommunen.”

hela exploatörens kostnadsunderlag i uttags-/justeringshandlingen, varför Skatteverkets utbetalning blir lägre än den som exploatören har begärt, ska inte kommunen kompensera exploatören för den uteblivna momsåtervinningen. Förutom det uppenbart orimliga i att en kommun kompenserar för upplupna momskostnader, består en sådan kompensation av kommunala medel. Beloppet kan då uppfattas som just en sådan ersättning för utförandet av den allmänna platsen, som medför att upphandlingsplikt föreligger.

Överlämning av marken efter färdigställd anläggning

Ett villkor för momsåtervinningen är att fastigheten som anläggningarna utförs på, utgör en lagertillgång i exploatörens bolag. Exploatören behöver alltså vara fastighetsägare eller ha rådhighet över marken genom ett servitut, arrende eller nyttjanderätt när anläggningen utförs. I praktiken innebär detta att den allmänna platsen inte får överlåtas till kommunen innan respektive anläggning är färdigställd. Det finns även krav på att överlåtelserna behöver ske innan respektive anläggning tas i bruk, vilket leder till att kommunen kan behöva möjliggöra för ett etappvist övertagande av anläggningarna när det är ett större område som byggs ut.

Uttag av anläggningsavgift utanför verksamhetsområde för vatten och avlopp

I de fall parterna är överens om att det är mest lämpligt att exploatören utför VA-anläggningarna utanför verksamhetsområde och lämnar över dessa till kommunen, behöver finansieringen av utbyggnaden hanteras i enlighet med 6 kap. 40§ PBL. Utanför verksamhetsområde gäller inte VA-taxan och de kommunala föreskrifterna, varför exploateringsavtalet inte ska ange att exploatören ska erlägga en anläggningsavgift i enlighet med gällande VA-taxa. Genom att ta ut en anläggningsavgift uppstår en upphandlingsplikt för utförandet av VA-anläggningarna, vilket gör att kommunen inte längre kan överlämna utbyggnaden av VA-anläggningarna till exploatören, utan föregående upphandling.

Ytterligare åtaganden som innebär ersättning och leder till upphandling

En ersättning som rör allmänna anläggningar och som går från kommunen till exploatören, utlöser upphandlingsplikt. En ersättning kan utges som ett belopp eller justeras genom ett annat ekonomiskt åtagande.

I ett exploateringsavtal kan förekomma olika sorters ersättningar, såsom statlig medfinansiering eller marköverlåtelse. Dessa avser dock inte ersättning för utbyggnad av allmän plats. Det som ska säkerställas är alltså att det inte förekommer några ersättningar – i någon form – för utförandet av den allmänna platsen. Anta att kommunen skulle minska exploatörens kostnader för utbyggnaden av allmän plats, exempelvis genom att sänka en annan ersättning som exploatören har att erlägga. Det förfarandet innebär en ersättning, vilken sker genom kvittning eller justering, dvs. en "dold ersättning", som utlöser upphandlingsplikt.

Exploateringsavtalet, och eventuella sidonavtal, ska ge en korrekt helhetsbild av vilka åtaganden som finns i projektet, ersättningsarnas storlek samt hur de praktiskt ska hanteras. Detta för att en korrekt bedömning ska kunna göras av om upphandlingsplikt föreligger.

6. ARBETSMODELL MED TILLÄMPNINGSEXEMPEL

I denna del av rapporten presenteras en arbetsmodell för stöd av hantering av frågor om kostnadsfördelning och upphandlingsplikt vid genomförande av allmän plats och VA-anläggningar i stadsbyggnadsprojekt. Modellen visar sätt att metodiskt identifiera rätt frågor i rätt skede, att säkerställa lagstöd för den lösning som väljs och att slutligen reglera överenskomna åtgärder för detaljplanens genomförande i ett exploateringsavtal.

Ett välgrundat, beräkningsbart och uppföljningsbart exploateringsavtal börjar med att projektets specifika förutsättningar och tänkta åtgärder identifieras och beskrivs.

En genomgång och avgränsning görs av anläggningarna. Med utgångspunkt i vad som ska nyanläggas eller byggas om och vilka behov som anläggningen ska uppfylla, kan vardera anläggningens avgränsning, omfattning och standard beskrivas. Här är kommunens tekniska handbok ett bra verktyg för att säkerställa lika krav, dvs. ortens sed, på samma typ av anläggningar. Underlaget är lika väsentligt för exploatörens som för kommunens förutsättningar att fatta korrekta risk- och kalkylbeslut och på så sätt säkerställa projektets genomförbarhet.

Det är med beskrivningen som grund, som kommunen kan gå vidare med prövningen av PBL:s villkor för nödvändighet och nytta. Beskrivningen behöver därför klargöra om byggrätten i detaljplanen är beroende av att den specifika anläggningen genomförs eller om anläggningen utförs i syfte att också lösa andra mer generella eller kommunövergripande behov.

För att kunna bestämma vilka kostnader som ska fördelas på vilka parter, måste den principiella frågan om nödvändighet först avgöras. Där exploatörens behov av den specifika anläggningen – för genomförandet av detaljplanens byggrätt – kan visas, ges kommunen möjlighet att ta ut kostnaderna av exploatören.

Notera att faktumet att en viss anläggning är

nödvändig för detaljplanens genomförande, inte ger ett omedelbart svar på kostnadsfördelningens storlek. Flera faktorer ska vägas in vid beslutet om fördelningen, vilken alltså sker utifrån parternas nytta av anläggningen. Exempelvis kan kommunen påföra exploatören hela kostnaderna för utbyggnad av lokalgatan som säkerställer trafikering och tillgänglighet till de tillkommande bostäderna inom detaljplaneområdet. Görs lokalgatan väsentligt bredare (än vad som ges av ortens sed) – kanske för att möjliggöra för stomlinjetrafikering – är detta till nytta för både exploatören och kommunen i stort. Det påverkar alltså kostnadsfördelningen.

Efter att parterna kommit överens om nytta och kostnadsfördelning för respektive anläggning, kan också frågan om upphandlingsplikt föreligger för den specifika anläggningen avgöras. Kostnadsfördelningen har en direkt och avgörande påverkan på om upphandlingsplikt uppstår. Här ska uppmärksammas att förekomsten av dold ersättning, genom justering eller kvittning av kostnader, utlöser upphandlingsplikt. Behovet och vikten av tydliga beskrivningar och självständiga avtalsvillkor för respektive anläggning kan inte nog understrykas.

Först nu, när frågorna om nödvändighet, nytta, kostnadsfördelning och upphandlingsplikt, bestämts kan kommunen besluta om lämplig part för utbyggnaden av respektive anläggning. Här vägs också in frågor såsom utbyggnadstakt, beroendeförhållanden till andra parter och byggprocesser, tidigare erfarenheter av exploatören. Med detta kan det slutliga avtalsförslaget utformas.

Mallar kan vara ett bra stöd, men för de prövningar som ska göras – och som är helt avgörande för utbyggnadens genomförande och finansiering – krävs ett gediget analysarbete och anpassning till det faktiska och specifika projektets förutsättningar och förhållande. Det är i oprecist och otydligt formulerade avtalsvillkor, som oklarheter kring kostnadsfördelning, ansvar och upphandlingsplikt kan återuppstå. Frågor

om nödvändighet, nytta, kostnadsfördelning, upphandlingsplikt och utbyggnadsansvar har direkt projektpåverkan – hantera dem därför redan innan detaljplanesamråd.

Arbetsmodell



Riktlinjer för exploateringsavtal (6 kap. 39§ PBL)

Kommunen som avser att ingå exploateringsavtal, ska ha antagna riktlinjer som beskriver utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska vara generella och inte reglera ett visst exploateringsavtal eller en viss detaljplan. Här anges de grundläggande principerna för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner.



Identifiera anläggningar

Beskriv tänkta anläggningar med kommunalt huvudmannaskap inom detaljplaneområdet.

Stödfrågor: Vilka anläggningar ska utföras? Vilka behov ska anläggningen tillgodose? Vilka funktioner ska anläggningen ha? Vilken standard och dimensionering ska anläggningen uppfylla? Vilka åtgärder ska vidtas för respektive anläggning?



Nödvändighet (6 kap. 40§ PBL)

Prövning av kravet på nödvändighet görs för respektive anläggning. Fokus bör ligga på att skapa samsyn mellan kommun och exploatör.

Stödfrågor: Är anläggningen nödvändig för detaljplanens genomförande? Är anläggningen nödvändig för bostädernas genomförande? Motivera.



Nytta och kostnadsfördelning (6 kap. 40§)

Beskriv den nytta anläggningarna ger i förhållande till tänkt bostadsutveckling. Grunda kostnadsfördelningen på den nytta exploatören har av respektive anläggning. När kostnadsfördelningen är klar behöver en sammantagen bedömning göras av exploatörens totala åtagande inom detaljplanen. Står exploatörens åtagande i rimligt förhållande till dennes nytta av planen? Fokus bör ligga på att skapa samsyn mellan kommun och exploatör.

Stödfrågor: Har exploatören en ekonomisk nytta av anläggningen? Finns samsyn kring att nyttan är reell? Har andra än exploatören nytta av anläggningen? Tillgodoser anläggningen ett behov för ett större område eller ett kommunalt behov? Hur ser exploatörens totala åtagande ut?



Prövning upphandlingsplikt (1 kap. 15§)

Kommunens och exploatörens ställningstagande för respektive anläggning – utifrån nödvändighet, nytta och kostnadsfördelning – utgör grund för prövningen om upphandlingsplikt föreligger. Det är kommunens kostnadsansvar samt om kommunen har ett avgörande inflytande för respektive anläggning som avgör om upphandlingsplikt råder. Båda villkoren för prestation och ersättning ska vara uppfyllda för att upphandlingsplikt ska föreligga.

Stödfrågor: Har kommunen ett kostnadsansvar för anläggningen? Om exploatören utför anläggningen, behöver kommunen ersätta exploatören för någon del? Hur mycket inflytande har kommunen över de anläggningar som exploatören utför? Hur ser kommunens rutiner och arbetssätt ut i förhållande till 1 kap. 9§ LOU/1 kap. 8§ LUF?



Precisering av ersättningarna

- Sammanställ samtliga utkast till avtal som ska tecknas i projektet
- Identifiera ersättningarna i avtalen och dessas storlek och syfte
- Säkerställ att inga delar av avtalet innebär att ersättning sker för utbyggnad av allmän anläggning

Stödfråga: Finns någon del i avtalet som kan tolkas innebära en ersättning för utbyggnaden genom kvittning eller justering?



Beslut om ansvarig part

Nu har kommunen sammanställt hur varje anläggning ska finansieras och om upphandlingsplikt föreligger. I detta steg sammanställs andra aspekter som påverkar vem som är lämplig att bygga ut respektive anläggning. Exempelvis skedesplan, beroenden utanför detaljplaneområdet, samordningsbehov mm. Utvärdera helheten och välj vilken part som ska utföra vilken anläggning.



Slutför avtalsarbetet

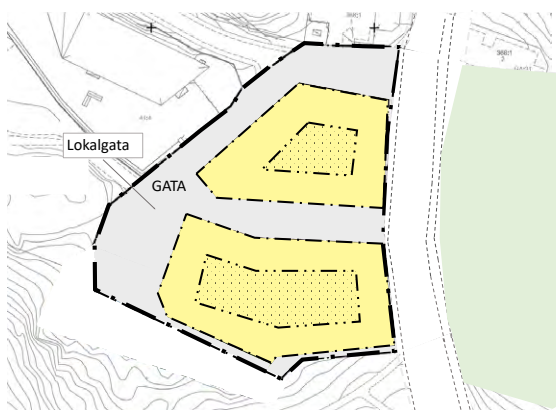
Tillämpningsexempel

Enligt PBL ska utbyggnad av allmän plats ske i takt med att bostäderna inom planområdet ska färdigställas. För att utföra utbyggnaden tids- och kostnadseffektivt, krävs noggrann analys, planering, projektering och kalkylering av det specifika stadsbyggnadsprojektet. Kommunen och exploatören behöver relativt tidigt i projektutformningen bestämma hur utbyggnaden bör genomföras, vilken part som ska utföra utbyggnaden, vilket lagstöd det valda upplägget har och vilka konsekvenser detta får för genomförandet.

Utgångspunkten för följande resonemang om kommunens och exploatörens åtaganden, möjliga avtalsvillkor, upphandlingsregler och frågor gällande momshantering är ett stadsbyggnadsprojekt innehållande kvartersmark för nya bostäder samt lokalgator. En och samma exploatör äger all mark som ska detaljplanläggas och utvecklas för bostäder med tillhörande allmän plats. Exemplet problematiseras stegvis med kommunala genomfartsgator, stadsparker eller större anläggningar.

Bostadsutveckling på privat mark och allmän plats med kommunalt huvudmannaskap (exempel 1)

Utbyggnad av bostäder, allmän plats och VA-anläggningar ska ske inom ett område



ägt av en (1) exploatör. Detaljplaneområdet ligger utanför verksamhetsområde för vatten, avlopp och dagvatten. Kommunen anger

i planen att det krävs ny lokalgata samt att befintlig lokalgata ska breddas och anpassas till de planerade bostäderna. Planen anger att det är mest lämpligt att bostäderna löser tillgänglighetskrav, angöring, in- och utfarter till garage och sophantering från den nya lokalgatan.

Prövning av nödvändighetsvillkoret

Identifiera, avgränsa och beskriv samtliga anläggningar i detaljplaneområdet. Underlaget ska möjliggöra ställningstagande kring om villkoret för nödvändighet är uppfyllt, varför underlaget lämpligen innehåller beskrivningar och uppgifter som ger tydligt underlag för bedömningen.

Beskrivningen utgör ett diskussionsunderlag mellan kommunen och exploatören. Parterna, som kan ha olika syn i frågan, måste slutligen visa vilka av anläggningarna som är nödvändiga för att bostäderna inom detaljplanen ska kunna genomföras (6 kap. 40§ PBL). Där anläggningen visas vara nödvändig, går prövningen vidare avseende villkoret för nytta. Om också detta villkor uppfylls, kan därefter frågan om storleken på exploatörens andel av kostnaderna avgöras.

Omvänt gäller att där anläggningen inte visas vara nödvändig för exploatörens genomförande av detaljplanen, följer heller ingen prövning av villkoret för nytta. Uppfyllande av nödvändighetsvillkoret krävs alltså för att kommunen ska kunna påföra exploatören ett kostnadsansvar.

I exemplet beskrivs ingående anläggningar enligt följande: Lokalgata innebär att befintlig lokalgata breddas och ny lokalgata anläggs för att dels klara den ökade trafikmängden som bostäderna ger upphov till, dels sophanteringen till dessa. Gatans bredd är dimensionerad utifrån prognosticerat trafikflöde och utformningen anpassas till garagens in- och utfarter samt behovet av tillgängliga angöringsfickor (krav i BBR på längsta tillåtna avstånd mellan angöringsficka och entré). Utrymme för sopbil anordnas på Lokalgatan i anslutning till bostädernas soprum. Lokalgatans standard följer kommunens tekniska handbok och ortens sed. Sammantaget kan konstateras att åtgärderna för lokalgata endast

vidtas som resultat av de planerade bostädernas behov.

I beskrivningen av anläggningarna framgår tydligt att åtgärderna är nödvändiga för genomförandet av detaljplanen och de tillkommande bostäderna. Byggrätten kan endast nyttjas genom nyanläggning av lokalgata, breddning av lokalgata och utbyggnad av VA-anläggningar. Villkoret om nödvändighet är uppfyllt för varje enskild anläggning. Eftersom parterna är överens om att detaljplanens föreslagna struktur svarar på de faktiska behov föreslaget byggande för med sig, läggs en avgörande grund för detaljplanens utformning, planbeskrivningens innehåll samt exploateringsavtalets villkor.

Prövning av nyttovillkoret och kostnadsfördelning

Anläggningarna har visats vara nödvändiga för planens genomförande. Frågan om hur kostnaderna för anläggningarna ska fördelas kan nu avgöras.

Lokalgata ändras och nyanläggs endast med anledning av de tillkommande bostäderna. Beskrivningen av anläggningarnas tänkta utförande, standard och de underliggande behoven styrker just detta. Därmed kan konstateras att nyttokravet är uppfyllt. Kommunen har lagstöd att lägga hela kostnadsansvaret för lokalgatan på exploatören. Exploatörens kostnadsandel är därmed 100%.

VA-anläggningarna tillkommer endast för att tillgodose de nya bostädernas behov av vatten- och avloppsledning. Föreslagen dimensionering av ledningarna bekräftar detta. Vid prövning av PBL:s nyttorekvisit anges därmed att villkoret är uppfyllt. Exploatörens kostnadsandel är därmed 100%.

Prövning av upphandlingsplikt

Lokalgatan och VA-anläggningarna har visats tillkomma som ett resultat av de tillkommande bostäderna. Omfattning och utformning, dvs standard, styrs av bostädernas behov. Både nödvändighets- och nyttoprövningen ger stöd för att exploatören ska finansiera 100% av anläggningarna.

Det kan här konstateras att (1.) kommunen inte har ett kostnadsansvar för anläggningarna och (2.) att ingen ersättning utgår från kommunen till exploatören för utförandet av desamma. Det innebär i sak att ersättningsvillkoret i upphandlingsreglerna inte är uppfyllt. Där anläggningarna inte är upphandlingspliktiga, finns också lagstöd för att låta exploatören utföra utbyggnaden av dessa.

Andra ersättningar i exploateringsavtalet

Efter att samtliga överenskommelser mellan kommunen och exploatören förts in i avtal, behöver en sista kontroll genomföras av hur det åtaganden som kommunen påför exploatören utformas och hanteras. Det behöver säkerställas att exploateringsavtalets villkor, liksom eventuella sidoavtal, inte innehåller överenskommelser som i sak innebär att exploatören erhåller en ersättning, så kallad dold ersättning, för utförandet av de allmänna anläggningarna.

Dold ersättning utlöser upphandlingsplikt.

Exploateringsavtalet ska ge en korrekt helhetsbild av vilka åtaganden som finns i projektet, ersättningarnas storlek samt hur de praktiskt ska hanteras, dvs. villkor för de marköverlåtelse och ersättningar som ska göras ska kunna förstås och kontrolleras. En rekommendation är att alltid skriva in de faktiska ersättningsbeloppen i avtalet, för att säkerställa att en utomstående part får en tydlig och korrekt bild av vad som har avtalats mellan parterna.

Marköverlåtelsen i exemplet består i att exploatören överlåter de delar av fastigheten som utgör Lokalgata och VA-anläggningar till kommunen. Av avtalsvillkoren för respektive åtagande framgår tydligt att anläggningarna överlämnas när de är färdigställda och ska tas i bruk. Ingen ersättning för den aktuella marköverlåtelsen ska utgå från kommunen till exploatören. Här kan enkelt konstateras att marköverlåtelsen inte innehåller någon dold ersättning för utförandet av allmänna anläggningar. Skulle parterna senare komma överens om ett förändrat upplägg, exempelvis inför detaljplanens antagande, sker prövningen utifrån de förändrade förutsättningarna.

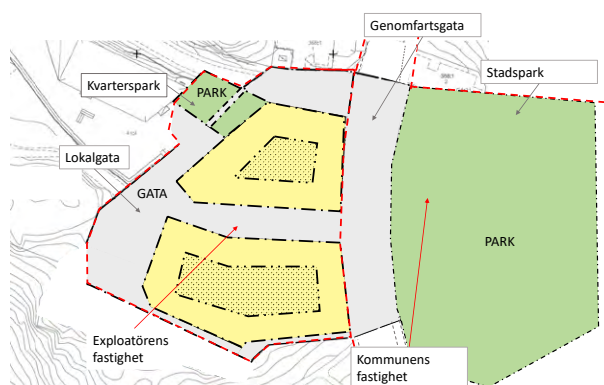
Ersättning för momskostnader är en fråga som behöver hanteras i det fall exploatören utför de allmänna anläggningarna och överlämnar dessa till kommunen utan ersättning. I avtalsvillkoren ska framgå att det rör sig om exploatörens möjlighet att till Skatteverket ansöka om återbetalning för de momskostnader som uppstår vid inköp av material för att utföra de allmänna anläggningarna – här av lokalgata och VA-anläggning. Av avtalet ska framgå att redovisning av momskostnaderna sker i samband med att exploatören överlåter en uttags- eller justeringshandling till kommunen för den mark som anläggningen är belägen på. Kommunen ska enligt avtalet överlämna uttags-/justeringshandlingen till Skatteverket, som därefter fattar beslut om återbetalning av momskostnaden. Om så sker, överförs beloppet till kommunen, som därefter överför hela beloppet till exploatören. Av villkoren ska tydligt framgå att utbetalningen av momsbeloppet endast avser mervärdesskatt och därmed inte utgör någon ersättning för utförandet av allmän anläggning.

Slutsats exempel 1

Exemplet visar en sammanhållen exploatering, där exploatören äger hela markområdet. Området inte ingår i något verksamhetsområde för vatten, avlopp eller dagvatten. Detaljplan anger markanvändning och fördelning mellan allmän plats och kvartersmark, liksom de nödvändiga anläggningar som krävs för genomförandet. I exploateringsavtalet framgår tydligt dels nödvändighet, nytta och kostnadsfördelning, dels att inte någon ersättning utgår till exploatören för utbyggnaden av de allmänna anläggningarna. Det konstateras att dold ersättning inte heller förekommer i någon form. Slutsatsen blir därmed att upphandlingsplikt inte föreligger och att exploatören kan bygga ut de allmänna platserna så som de anges i detaljplanen.

Bostadsutveckling på privat mark och allmän plats med kommunalt huvudmannaskap innehållande genomfartsgata och stadspark (exempel 2)

Förutsättningarna i exempel 2 är i stort desamma som i exempel 1, men med skillnaden att här



ska också utföras en "Kvarterspark" samt en "Genomfartsgata" och en "Stadspark".

Förutsättningarna för Genomfartsgatan och Stadsparken är att dessa inte har koppling till det föreslagna bostadsbyggandet, vilket är en viktig skillnad i förhållande till den föreslagna Kvartersparken. Exemplet tydliggör relevanta faktorer för prövningen av villkoren för nödvändighet och nytta, vilket är styrande för vilka kostnaderna som kan påföras exploatören, samt för frågan om anläggningarna är upphandlingspliktiga.

Prövning av nödvändighetsvillkoret

Utveckling av flera olika områden pågår för att möjliggöra för fler personer att arbeta och bo inom kommunen. Det finns redan problem med långa köer vid rusningstrafik, där bussar fastnar i köerna, som förväntas öka med beräknad befolkningsökning. I kommunens strategiska dokument för trafikplanering pekas därför Genomfartsgatan ut, som ett sätt att klara ett större flöde av trafik, cykel och buss samt öka framkomligheten i kommunens centrala delar. Genomfartsgatan behöver dock breddas om behovet av separata bussfiler och separerade cykelvägar, såsom anges i kommunens övergri-

pande trafikutredning, ska kunna lösas. Kommunen erhåller i exemplet även statsbidrag för utbyggnad av sådan infrastruktur som är en konsekvens av ökat bostadsbyggande.

Bostadskvarteren ska, såsom i exempel 1, lösa de behov av garageinfarter, tillgänglig angöring och sophantering som ges av föreslaget bebyggande via lokalgatan.

I exempel 2 måste dock också en kvarterspark anläggas, som en konsekvens av att trafikbullersituationen annars inte medger bostäder i detta läge. Dessutom måste angöringen till vissa trapphus (i den östra delen av det norra bostadskvarteret) ordnas genom angöringsfickor på Genomfartsgatan.

Genomfartsgatan inklusive kapacitetshöjande åtgärder är inte nödvändig för genomförandet av de planerade bostäderna. Däremot kan bostadsbebyggelsen inte utföras utan en lokalgata i motsvarande läge och en sådan gatas koppling till kommunens övriga vägnät. Behovet av en gata i detta läge tydliggörs av att angöring till trapphusen, som vetter mot Genomfartsgatan, måste ordnas utmed Genomfartsgatan. Det har, vid prövningen av PBL:s nödvändighetsvillkor, ingen betydelse hur stor nytta är av anläggningen för detaljplanens genomförande. Det som prövas är endast om anläggningen är nödvändig eller inte. Eftersom det för genomförandet av bostäderna är nödvändigt med gata, bedöms nödvändighetsvillkoret vara uppfyllt för Genomfartsgatan.

Stadsparken planeras för att svara på den brist på rekreationsytor och ytor för spontanidrott som råder inom kommunen. Kommunens befintliga parkytor slits ner i en hög takt och fler ytor behövs för att tillgodose det behov som invånarna har. Området i nära anslutning till stadsbyggnadsprojektet bedöms lämpligt för en stadspark. Samtidigt har kommunen också behov av en större yta för skyfallshantering i området, då kapaciteten i befintligt dagvatten-nät inte är tillräcklig vid kraftiga regn. Vatten som samlas skapar problem i lågpunkter på gator och intill ett antal flerbostadshus. Eftersom tidplanen för genomförandet av tänkt bostadsbebyggelse

och stadsparken sammanfaller, föreslår planmyndigheten att båda frågorna hanteras inom samma detaljplan. Vid planläggningen framgår att stadsparken innehåller en större skyfallsyta, ytor för rekreation samt ytor för spontanidrott.

Behovet av stadsparken är detsamma oavsett om bostäderna tillkommer eller inte. Stadsparken är inte heller nödvändig för genomförandet av de planerade bostäderna, varför PBL:s nödvändighetsvillkor inte är uppfyllt.

Kvartersparken ligger i direkt anslutning till den nya bebyggelsen och tillkommer endast i syfte att ändra trafikflödena på ett sådant sätt att föreskrivna värden för trafikbuller ska klaras för bostäderna. Kvartersparkens utformning och standard följer kommunens tekniska handbok och ortens sed. Det kan därmed konstateras att kvartersparkens genomförande, är en förutsättning för de tillkommande bostädernas genomförande. Nödvändighetsvillkoret är uppfyllt.

Prövning av nyttovillkoret och kostnadsfördelning

Anläggningarna har visats i vissa delar nödvändiga för planens genomförande. I andra delar inte alls. Nästa prövning avser frågan om hur kostnaderna för anläggningarna ska fördelas.

Genomfartsgatan som sådan syftar till att lösa ett behov på god framkomlighet inom kommunen. Nyttan för de tillkommande bostäderna kommer ur behovet av angöring för det trapphus som vetter mot Genomfartsgatan samt ur behovet av att nå omkringliggande vägnät. Exploatörens nytta av de nya bostädernas tillgång till en lokalgata bedöms inklusive del av den totala nyttan i kommunen av den allmänt sett förbättrade framkomligheten. Exploatörens kostnadsandel sätts till 5% för den utbyggnads-kostnad som följer av ordnandet av Genomfartsgatan.

Stadsparken uppfyller inte nödvändighetsrekvisitet, varför kommunen inte får föra några kostnader för denna anläggning på exploatören. Nyttorekvisitet behöver därmed inte prövas. Exploatörens kostnadsansvar för Stadsparken är 0%.

Kvartersparken tillkommer endast för att bostäder ska klara gällande föreskrifter om trafikbuller. Beskrivning, föreslagen utformning och redovisad standard på parkytan bekräftar detta. Vid prövning av PBL:s nyttorekvisit anses villkoret vara uppfyllt. Exploatörens kostnadsandel är därmed 100%.

Prövning av upphandlingsplikt

Genomfartsgatan finansieras i exemplet till 95% av kommunen genom skattemedel samt via statliga bidrag som kommunen erhåller för specifika infrastrukturåtgärder kopplade till visst bostadsbyggande. Kvarvarande 5% finansieras via exploatören.

Av kommunens kostnadsansvar för anläggningen följer att det utgår en ersättning från kommunen till den part som utför Genomfartsgatan. Med detta bedöms ersättningsvillkoret i LOU vara uppfyllt. Utöver kommunens uppenbara kostnadsansvar för utbyggnaden, är kommunen också involverad och styrande i projektering och utformning för utbyggnaden av Genomfartsgatan. Kommunen har därmed ett sådant avgörande inflytande på utformningen att prestationsvillkoret i LOU anses vara uppfyllt. Sammantaget innebär det att Genomfartsgatan är upphandlingspliktig.

På samma sätt leder kommunens kostnadsansvar för Stadsparken till att även denna anläggning ska upphandlas.

Upphandlingsplikt föreligger för anläggningarna. Det saknas därmed lagstöd för att låta exploatören utföra anläggningarna utan en föregående upphandling. Kommunen tilldelar kontraktet till den entreprenör som vinner upphandlingen.

Kvartersparken tillkommer enbart som ett resultat av de tillkommande bostäderna. Både nödvändighets- och nyttoprövningen ger stöd för att exploatören ska finansiera 100% av anläggningarna. Kommunen har inte ett kostnadsansvar för kvartersparken och ingen ersättning utgår från kommunen till exploatören, för utförandet av anläggningarna. Ersättningsvillkoret i upphandlingsreglerna är därmed inte uppfyllt. Då anläggningarna inte är upphandlingspliktiga,

finns också lagstöd för att låta exploatören utföra utbyggnaden av dessa.

Frågan om övriga ersättningar i exploateringsavtalet

Eftersom utförandet av Genomfartsgatan, Stadsparken och uppdimensioneringen av VA-nätet måste upphandlas, behöver inte heller frågan om övriga ersättningar studeras.

Exploatörens åtagande att bygga ut Lokalgatan (enligt exempel 1) och Kvartersparken kvarstår dock. I dessa delar kvarstår att parterna måste säkerställa att det inte finns någon dold ersättning för utförandet av dessa anläggningar. I granskningen av avtalsvillkoren framgår att exploatören finansierar 5% av kostnaderna för Genomfartsgatan. Ersättningens storlek är ett fast belopp som är baserat på kommunens erfarenhetsmässiga siffror på kronor per löpmetergata. Enligt avtalsvillkoren framgår också att ersättningen erläggs i samband med slutbesiktning av Genomfartsgatan – förutsättningen för detta är dock att detaljplanen ska ha vunnit laga kraft. Med detta kan konstateras att ersättningens storlek för Genomfartsgatan inte justerats eller kvittats på ett sådant sätt som skulle kunna utgöra dold ersättning för utförandet av Lokalgatan eller Kvartersparken.

Slutsats exempel 2

Exemplet visar att ett projekt kan innehålla anläggningar som inte är upphandlingspliktiga och som kan utföras av exploatören, samtidigt som andra anläggningar inom detaljplaneområdet är upphandlingspliktiga. För anläggningar som i huvudsak syftar till att också lösa behov utanför detaljplanen, prövas PBL:s villkor för nödvändighet och nytta. En skälig andel av kostnaderna för utförandet av dessa anläggningar får föras över på exploatören. Kostnadsfördelningen för utförandet tillsammans med kommunens inflytande över anläggningarnas utformning, påverkar slutsatsen om upphandlingsplikt föreligger.

Alltid – men särskilt i komplexa stadsbyggnadsprojekt med utbyggnad av olika anläggningar – krävs tydliga exploateringsavtal. Anläggningarna och parternas kostnadsansvar bör alltid

redovisas i separata avsnitt, för att undvika att skilda kostnads- och utförandeansvar blandas ihop. Avtalet bör också tydliggöra kommunens inblandning och inflytande över anläggningarnas utformning.

Bostadsutveckling på privat och kommunal mark samt allmän plats med kommunalt huvudmannaskap (exempel 3)

I exempel 3 äger kommunen en mindre del av området som ska detaljplaneläggas för bostäder. Marken, som ingår i en större fastighet innehållande allmän plats, nyttjas för en transformatorstation. Härutöver äger kommunen också en del av marken som enligt detaljplanen ska bli allmän plats.

Planmyndigheten bedömer här att det ur ett stadsbyggnadsperspektiv är lämpligt att den mindre ytan av kommunens fastighet istället ingår i den kvartersstruktur som planeras för bostäder. Den transformatorstation som finns på plats, ska flyttas till ett annat läge med anledning av en större ombyggnad som pågår av ledningsnätet.

Marken behövs inte längre för att lösa kommunens behov. Dessutom är ytan så begränsad i storlek att den inte på ett självständigt sätt kan utvecklas för bostadsändamål. Den är helt enkelt för liten för att rymma ett fristående flerbostadshus – vilket ju är det byggnadssätt som den nya detaljplanen anger. Marken har således begränsat värde och liten utvecklingspotential för kommunen, samtidigt som den utgör en del av den planerade kvartersstrukturen. Objektivt sett kan konstateras att exploatören är den enda part som har ett värde av ytan. Vanligtvis överenskomms att exploatören köper kommunens yta i syfte att införliva den i tänkt kvartersstruktur.

I exempel 3 (till skillnad från exempel 1) äger kommunen alltså mark som dels ska bli del av kommande kvartersmark för bostäder, dels vara del i kommande lokalgata. Det görs en överenskommelse om att exploatören ska köpa kommunens del av byggrätten. Här uppstår frågan om den aktuella marköverlåtelsen (till skillnad från exempel 1) påverkar slutsatserna i prövningen av

nödvändighet, nytta och upphandlingsplikt.

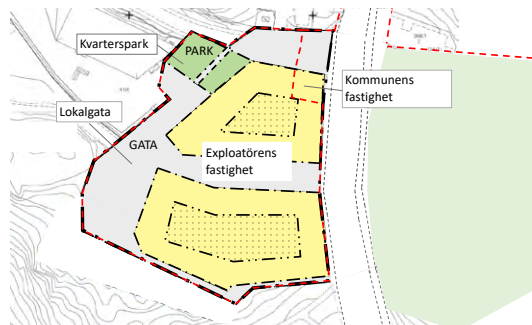
Prövning av nödvändighetsvillkoret

Lokalgatans och VA-anläggningarnas omfattning, standard och syfte är desamma som i exempel 1 och Kvartersparken är som i exempel 2.

Planmyndighetens bedömning av vilka ytor som krävs för att säkerställa ändamålsenliga bostäder och ett godtagbart stadsbyggande, ändras inte som en konsekvens av ett visst markägande. Att kommunen äger en mindre del av bostadskvarteret och lokalgatan ändrar därmed inte faktumet att lokalgatan krävs för att byggrätterna ska kunna användas. Lokalgatan är (även i exempel 3) nödvändig för detaljplanens och bostädernas genomförande, liksom kvartersparken. Samtliga tre anläggningar uppfyller nödvändighetsrekvisitet i PBL.

Prövning av nyttovillkoret och kostnadsfördelning

Bedömningen av bostädernas nytta av lokalgatan och VA-anläggningarna ändras dock jämfört med exempel 1. Detta eftersom antalet fastighetsägare som har nytta av anläggningarna ändrats i exempel 3. Exploatören äger 96% av byggrätterna och har därmed 96% av kostnads-



ansvaret för anläggningarna. Kommunen äger 4% av byggrätterna och ska bära därmed bära 4% av kostnadsansvaret. Detta gör att åtagandet står i rimligt förhållande till de båda markägarnas – exploatörens och kommunens – nytta av detaljplanen.

Marköverlåtelsen som måste ske framgår av exploateringsavtalet. Avtalet tecknas samtidigt som detaljplanen antas. Då beslut om markköp

och detaljplanens antagande sker parallellt påförs också ansvaret och fördelningen av åtagandena enligt exploateringsavtalet på rätt part direkt. När detaljplanen vinner laga kraft är exploatören ägare till detaljplanens samtliga byggrätter och bär därmed 100% av kostnaderna för lokalgatan, kvartersparken och VA-anläggningarna.

Prövning av upphandlingsplikt

Marköverlåtelsen (av kommunens del av byggrätten) sker i samband med antagandet av detaljplanen, varvid exploatören ensam ansvarar för samtliga kostnader som uppstår vid utbyggnad av lokalgatan, kvartersparken och VA-anläggningarna. Ingen ersättning utgår från kommunen till exploatören för utförandet av anläggningarna. Villkoren för upphandling är inte uppfyllda.

Frågan om övriga ersättningar i exploateringsavtalet

En köpeskilling för marköverlåtelsen utgår från exploatören till kommunen avseende kommunens del av byggrätten. Genom att inhämta en eller flera värderingar av ytans marknadsvärde från auktoriserade värderingsmän, säkerställer kommunen att köpeskillingen är marknadsmäs-

sig och inte kan misstolkas utgöra dold ersättning för den allmänna platsen. Värderingen anger marknadsvärdet för byggrätten exklusive färdigställd lokalgata och kvarterspark. Detta då exploatören ju bär fullt kostnadsansvar, med tillhörande risker, för utbyggnaden av anläggningarna.

Värderingen av marken påverkar väsentliga delar av exploateringsavtalet. Principerna och förutsättningarna för värderingen måste framgå tydligt. Det motsatta, dvs. otydlighet kring köpeskillingens storlek, skapar osäkerhet kring frågan om förekomst av dold ersättning i avtalet.

Slutsats exempel 3

Exemplet visar att prövningen av villkoret för nödvändighet inte påverkas av vilken part som äger byggrätterna. Antalet fastighetsägare, som äger byggrätterna, påverkar däremot prövningen av den nytta respektive part har av anläggningarna och fördelningen av kostnader mellan parterna. När marköverlåtelse ska ske, mellan kommun och exploatör, rekommenderas dels att auktoriserad värderare bedömer marknadsvärdet för den del av byggrätten som ska överlåtas mellan parterna, dels att principerna för värderingen tydligt framgår av värderingsunderlag och exploateringsavtal.

Slutord

Rapporten är tänkt att bidra med kunskapsunderlag och utgöra stöd för kommuner och byggherrar i frågor upphandlingsplikt och momsåtervinning kopplat till utbyggnad av allmän plats och VA-anläggningar.

Föreslagen modell och tillämpningsexempel är i sin tur tänkta att underlätta arbetet med avtals- och genomförandekritiska frågor. Vår förhoppning är att rapporten undanröjer några av de osäkerheter som idag saktar ner plan- och exploateringsprocesserna för nya bostäder.

Referensmaterial och källförteckning

Upphandlingsmyndigheten (2019). Allmänna anläggningar och samhällsfastigheter – Upphandling och statsstöd vid exploatering (Vägledning nr 2019:01). <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kunskapsbank-for-offentliga-affarer/publikationer/allmanna-anlaggningar-och-samhallsfastigheter---upphandling-och-statsstod-vid-exploatering/>

E. Olsson och C. Merseburg (2020). Mervärdesskatt och upphandling – hur man lägger mycket tid på att slå in en öppen dörr. Europarättslig Tidskrift, december, häfte nr 4 2020, s. 579–604. <https://www.lawpub.se/en/artikel/226>

Svenska Kommunförbundet (2003). Cirkulär. (2003:109, dnr 2003/2585) <https://skr.se/download/18.14995aea175214466cfb8f9/1602843300071/2003109.pdf>

Klimat- och näringslivsdepartementet (2015). Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering och byggande. (Remiss SOU 2015:109). <https://www.regeringen.se/remisser/2015/12/remiss-sou-2015109-battre-samarbete-mellan-stat-och-kommun-vid-planering-och-byggande/>

Boverket (2024). Vägledning om exploateringsavtal. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/nyheter/exploateringsavtal/> Hämtad 2024-11-06
Boverket (2023). Gatukostnader. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanens-genomforande/gatukostnader/> Hämtad 2024-11-06

Boverket (2024). Vägledning om exploateringsavtal. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/nyheter/exploateringsavtal/> Hämtad 2024-11-06
Boverket (2023). Gatukostnader. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanens-genomforande/gatukostnader/> Hämtad 2024-11-06

Skatteverket (2015). R. Nilsson. Svar på förfrågan, 2015-06-11.

Svenskt vatten. VA-avtal. <https://www.svensktvatten.se/vara-sakomraden/juridik/ovrig-relevant-lagstiftning/va-avtal/>

O. Lindberg och E. Olsson (2024). Nytt kapitel om hyresundantaget. Inköpsrådet, 15 maj. <https://inkopsradet.se/nytt-kapitel-om-hyresundantaget/>.

BILAGA 1

Fördjupning

Regelverk för moms samt konkurrensneutralitet och likabehandling inom EU

Den svenska "Ludvika-modellen" har sin grund i EU:s regelverk för moms. Syftet med reglerna för moms inom EU är att det ska råda konkurrensneutralitet inom och mellan medlemsländerna. Reglerna ska även säkerställa likabehandling av bolag inom EU. Detta är bakgrunden till att moms i Sverige inte ska tas med i beräkningen av värdet i en offentlig upphandling (5 kap. 3§ LOU).

Skulle momsvärdet istället tas med i upphandlingen, innebär det i sak att de bolag, registrerade i länder med lägre momssats, får konkurrensfördelar gentemot bolag som är registrerade inom andra länder inom EU med högre momssats. Något som – om det vore rådande ordning – i så fall skulle stå i direkt strid med EU:s krav på konkurrensneutralitet och likabehandling.

Syftet med reglerna att bolagen endast ska betala moms på det mervärde som bolaget har tillfört varan eller tjänsten, dvs. den vinst som bolaget har tillskapat (intäkt minus kostnad). Detta uppnås genom att bolaget, som säljer en vara eller tjänst också är skyldigt att betala moms, samtidigt som bolaget ges avdragsrätt för den moms som utgår på kostnaderna för de inköp som krävs för att skapa eller tillhandahålla varan eller tjänsten.

Enligt artikel 12.1 EU:s momsdirektiv omfattas överlåtelser av fastigheter med byggnad/ anläggning som inte ännu tagits i bruk, av momsplikt. En exploatör har enligt EU:s regler avdragsrätt för momsen på samtliga kostnader för att uppföra en byggnad/anläggning, om denna överläts innan den tagits i bruk. Även om det sker genom en fastighetsöverlåtelse.

I de svenska reglerna för moms finns dock ett undantag som innebär att fastighetsöverlåtelser i sig inte är momspliktiga. Detta innebär att det inte utgår någon moms på fastighetsöverlåtelser – även om överlåtelsen inkluderar nyuppförda byggnader/anläggningar. Eftersom momsen inte är avdragsgill har exploatören inte heller avdragsrätt för momsen för att uppföra byggnaden/anläggningen. EU har beviljat detta undantag under förutsättning att EU:s syfte ändå uppfylls, dvs. genom att bolag i slutändan endast betalar moms på sin vinst.

Vid vanliga fastighetsöverlåtelser mellan bolag i Sverige tar säljaren betalt för sina momskostnader i köpeskillingen vid försäljningen av fastigheten. Säljarens momskostnader kan exempelvis bestå av de varor och tjänster säljaren har köpt för att bygga ett hus på den fastighet som ska överlåtas. I samband med försäljningen av fastigheten kan en exploatör som är byggbolag och uppfört byggnaden i egen regi, överlämna en uttagshandling för momskostnaderna till köparen, enligt 13 kap. 36 § ML. Köparen går med denna uttagshandling till Skatteverket, som betalar tillbaka momsen till köparen om köparen tänkt att använda byggnaden i en momspliktig verksamhet. Detta sker genom att köparen återvinner momsen med hela beloppet vid ett och samma tillfälle (13 kap. 8 § ML). Resultatet av detta förfarande blir att varken köparen eller säljaren belastas av momskostnaderna för en fastighet som används i momspliktig verksamhet, vilket överensstämmer med syftet med EU:s regler. Om köparen är en kommun har denna enligt 2 § LEMK rätt att återfå momsen även om fastigheten inte används i en momspliktig verksamhet.

För de exploatörer som bygger i egen regi utan att vara byggbolag uppnås samma effekt genom att dessa kan överlämna en så kallad

justeringshandling till köparen, som också kan användas för momsåtervinning (2, 2a §§ LEMK samt 15 kap. 12-17 och 19 §§ ML). Skillnaden mot en uttagshandling är att moms angiven i en justeringshandling återvinns med en tiondel per år i tio år.

Man bör i detta sammanhang notera att fastighetsbegreppet i momshänseende delvis skiljer sig ifrån jordabalkens fastighetsbegrepp. Med fastighet avses förutom mark/jord även byggnader och anläggningar som uppförs på ofri grund. Det innebär att en exploatör som inte äger, men har nyttjanderätt till mark som tillhör annan och där uppför en anläggning, i momshänseende är att betrakta som fastighetsägare till anläggningen. Därmed kan exploatören även lämna uttags-/justeringshandling enligt ovan när en sådan anläggning överläts.

Det fall vi behandlar i denna rapport innebär att exploatören ska överlåta de allmänna anläggningarna och den del av fastigheten som utgör allmän plats enligt detaljplanen, utan ersättning till kommunen. Det erläggs inte någon köpeskilling för överlåtelsen. Det innebär att exploatören inte kan få täckning för sina momskostnader på samma sätt som vid andra fastighetsöverlåtelser. Enligt momsreglerna ska momsen bli kostnadsneutral - oavsett vem som har haft kostnaden för utbyggnaden av de allmänna anläggningarna i stadsbyggnadsprojektet. Momsen ska således inte bli en kostnad för projektet och exploatören. För att hantera denna situation och säkerställa likabehandling av bolag inom EU, tillämpas Ludvika-modellen.

Om kommunen bygger ut de allmänna anläggningarna utgör detta en del av en kommuns myndighetsutövning, vilken ska bedrivas till självkostnadspris (ej vinstdrivande syfte). Även för kommunen gäller att åtgärden som vidtas ska vara en beskattningsbar prestation, för att denna ska anses utgöra en momspliktig verksamhet. Vid utbyggnad av allmän plats, erhåller inte exploatören en spe-


cifikt riktad prestation från kommunen som motsvarar gatukostnadsersättningen - den allmänna anläggningen är ju möjlig att användas av alla (och inte enbart exploatören). Av detta följer därför att kommunen inte belastas av moms vid utförandet av de allmänna anläggningarna och ska därmed inte debitera moms på ersättningen från exploatören.

Om exploatören bygger ut allmän plats har exploatören momskostnader, för inköp av alla varor och tjänster som krävs för att bygga den allmänna platsen. Detta innebär att exploatörens kostnader initialt blir 25 % högre om denne bygger ut anläggningarna själv. För att säkerställa att exploatören endast betalar moms på den vinst exploatören gör, i enlighet med EU:s regler, måste det vara möjligt för exploatören att återvinna momskostnaderna för utbyggnaden av allmän plats. Exploatören saknar dock avdragsrätt för momskostnaderna som är knuten till allmän plats vid bostadsproduktion, vilket gör att exploatören inte kan ansöka om momsåtervinning till Skatteverket själv.

För att möjliggöra en återvinning av momskostnaderna, kan exploatören - i enlighet med den så kallade Ludvika-modellen - vid överlåtelsen av den allmänna platsmarken till kommunen överlämna en uttagshandling, enligt 13 kap. 36 § ML eller en justeringshandling, enligt 15 kap. 12-17 och 19 §§ ML, där momskostnadernas storlek framgår. Kommunen kan sedan presentera uttags-/justeringshandlingen för Skatteverket, som i sin tur fattar beslut om återbetalning av momskostnaderna. Kommunen får därefter en utbetalning som motsvarar exploatörens momskostnader, som kommunen sedan överlåter oavkortat till exploatören. Exploatören får därmed täckning för sina momskostnader för den anlagda allmänna platsmarken.

BILAGA 2

Skatteverkets svar på förfrågan från Sveriges Kommuner och Landsting

**Skatteverket**
Rikard Nilsson
010-574 66 73

Svar på förfrågan
Datum
2015-06-11

Sveriges Kommuner och Landsting
Att: Jeanette Foröd
Hornsgatan 20
118 92 Stockholm

Bakgrund och frågeställning

Ni har ställt frågor till Skatteverket om mervärdesskatt vid exploatering. Frågeställningarna och förutsättningarna är följande.

(1 a) Ett privat företag bygger bostäder samt gator på egen mark. Gatorna övergår till kommunen efter färdigställandet (genom fastighetsreglering). Bolaget bygger bara bostäder i egen resp. Ingen entreprenad.

Bolaget har dessutom momsutgifter som det inte har någon avdragsrätt för.

Fråga – Kan kommunen göra avdrag alternativt få momsersättning för Bolagets moms som belöper på anläggningen av gatorna?

(1 b) I ett tillägg till era utspönsfrågor beskrivs även situationen där kommunen kommer att ta den överlåtits investeringsvaran i bruk för verksamhet som omfattas av skattskyldighet enligt mervärdesskattelagen, ML, i detta fall en anläggning för VA. I övrigt uppfattar vi att tillägsfrågorna handlar om samma situation som (1 a) ovan.

(2) Samma förutsättningar som ovan med den skillnaden att Bolaget också tillhandahåller byggtjänster (entreprenad). Bolaget har avdragsrätt och uttagsbeskattat sig för egen regin.


Fråga – Kan kommunen göra avdrag alternativt få momsersättning för Bolagets moms som belöper på anläggningen av gatorna? Utgångspunkten för frågan är att Bolaget har uttagsbeskattat sig.

Skatteverkets bedömning

Fråga 1 a
Rättslig reglering m.m.
Under förutsättning att kommunen är skattskyldig enligt ML och investeringarna på den aktuella fastigheten är en investeringsvara enligt ML, så övertar kommunen överlåtarens rättigheter och skyldigheter att jämka avdrag för ingående skatt (8 a kap. 12 § ML). Med investeringsvara under de förutsättningar som redovisas i frågan avses fastigheter som varit föremål för ny, till- eller ombyggnad, om den ingående skatten på kommunen för denna åtgärd uppgår till minst 100 000 kronor (8 a kap. 2 § första stycket 2 ML).

Skatteverkets svar utgår från att kommunen inte kommer att ta gatorna i bruk för någon verksamhet som omfattas av skattskyldighet enligt ML och kommunen kan därför inte få avdrag genom jämkingsbestämmelserna i 8 a kap. ML. Men i lag om ersättning till kommuner, landsting, kommunalförbund och saneringsförbund (LEMK) så framgår av 2

Postadress: 171 94 SOLNA Telefon: 0771-507 507
Epost: huvudkontor@skatteverket.se www.skatteverket.se

**Skatteverket**
Rikard Nilsson
010-574 66 73

Svar på förfrågan
Datum
2015-06-11

a § att kommunen har rätt till ersättning med ett årligt belopp som beräknas på samma sätt som jämkingsbeloppet enligt ML.

Rätten till ersättning inträder årligen under återstoden av korrigeringstiden (2 a § tredje stycket LEMK). Överlåtaren ska ställa ut en jämkingshandling enligt 8 kap. 20 § ML och 8 a kap. 15 § ML och den ingående skattens storlek är densamma som överlåtarens ingående skatt för fastigheten (8 kap. 2 § tredje stycket ML).

Svar
Kommunen har under dessa förutsättningar rätt till ersättning enligt LEMK. Ersättningen erhålls årligen under korrigeringstiden.


Fråga 1 b
Rättslig reglering m.m.
Under förutsättning att kommunen är skattskyldig enligt ML och investeringarna på den aktuella fastigheten är en investeringsvara enligt 8 a kap. 2 § första stycket 2 ML så övertar kommunen överlåtarens rättigheter och skyldigheter att jämka avdrag för ingående skatt (8 a kap. 12 § ML). Jämkning av ingående skatt ska ske om användningen av en investeringsvara ändras på så sätt att avdragsrätten ökar, under förutsättning att förvärvat av investeringsvaran inte medfört avdragsrätt för ingående skatt (8 a kap. 4 § första stycket 2 ML). För fastigheter är korrigeringstiden 10 år (8 a kap. 6 § andra stycket 2 ML) och det räknas ut under vilken en nybyggnad har gjorts ska alltså ingå i korrigeringstiden (8 a kap. 6 § tredje stycket ML). Nybyggnad ska anses ha skett under det beskattningsår som fastigheten har kunnat tas i bruk efter åtgärderna, eller vid bygg- eller anläggningsentreprenad, det beskattningsår då slutbesiktning eller någon annan jämförig åtgärd har vidtagits (8 a kap. 6 § fjärde stycket ML).

Svar
Om kommunen övertagit rättigheten till jämkning och tar investeringsvaran i bruk för verksamhet som omfattas av skattskyldighet så har kommunen under den återstående korrigeringstiden rätt till avdrag med ett årligt jämkingsbelopp som uppgår till en tiodel av den ingående skatt som hänförs till nybyggnaden.

Fråga 2
Vid köp av fastighet
Rättslig reglering m.m.
Den som bedriver en verksamhet som medför skattskyldighet får göra avdrag om den skattskyldige köper en fastighet och fastigheten i säljarens byggmatariell har tillförts tjänster, vilkas tillförande utgör skatteplågs uttag enligt 2 kap. 7 § ML, utan att fastigheten därefter har tagits i bruk av säljaren: för den utgående skatt som säljaren har redovisat eller skall redovisa för uttagen (8 kap. 4 § första stycket 4 ML).

Kommunen kommer inte att ta gatorna i bruk för någon verksamhet som omfattas av skattskyldighet enligt ML och kan således inte få avdrag enligt ML.

Eva Mårtensson Rikard Nilsson

**Skatteverket**
Rikard Nilsson
010-574 66 73

Svar på förfrågan
Datum
2015-06-11

En kommun som köper en fastighet kan ha rätt till ersättning för den mervärdesskatt som säljaren har beskattat sig för genom uttagsbeskattning enligt 2 kap. 7 § ML (2 § LEMK). Säljarens uttagsbeskattning utgår under dessa förutsättningar ingående skatt för köparen (8 kap. 2 § fjärde stycket 1 ML). Säljaren får alltså inte ha tagit fastigheten i bruk innan överlåtelsen och överlåtelsen måste ha skett genom köp. En benefik överlåtelse av fastigheten till kommunen innebär att dessa regler inte är tillämpliga.

Rätten till ersättning gäller under förutsättning att inte avdragsförbudet för stadigarens bostad är tillämpligt för förväret (4 § LEMK). Mervärdesskatten ska också kunna styrkas med en handling enligt 8 kap. 19 § ML.

Svar
Kommunen kan under dessa förutsättningar få ersättning enligt LEMK. Ersättning erhålls i sin helhet när fastigheten har överlåtits.

Vid köp av fastighet
Rättslig reglering m.m.
Kommunen kommer inte att ta gatorna i bruk för någon verksamhet som omfattas av skattskyldighet enligt ML och kan därför inte få avdrag enligt ML.

Som framgår ovan under avsnittet om fastighet som köps så krävs, för att överlåtarens uttagsbeskattning ska vara ingående skatt hos förvärvaren, att överlåtelsen sker mot betalning. När en överlåtelse sker utan betalning så är inte överlåtarens uttagsbeskattning ingående skatt hos förvärvaren enligt definitionen av ingående skatt i 8 kap. 2 § ML. Eftersom uttagsbeskattningen inte är ingående skatt enligt definition i ML kan varken avdrag enligt ML eller ersättning enligt 2 § LEMK föreläggas.

För att mottagaren ska kunna få ersättning enligt 2 a § LEMK så krävs att det är en investeringsvara som övertas. Vad som är en investeringsvara framgår av 8 a kap. 2 § ML. När det gäller uttagsbeskattning enligt 2 kap. 7 § ML så krävs - för att det ska vara en investeringsvara - att avdrag har gjorts enligt 8 kap. 4 § första stycket 4 eller 6 ML (8 a kap. 2 § första stycket 3 ML). Överlåtarens uttagsbeskattning är därmed ingen investeringsvara enligt definitionen av investeringsvara i 8 a kap. 2 § ML och ersättning kan därmed inte heller erhållas genom 2 a § LEMK.

Svar
Under dessa förutsättningar kan kommunen inte tillgodogöra sig vare sig något avdrag enligt ML eller få någon ersättning enligt LEMK.

Övrigt

I förtäligande syfte vill vi dock påpeka att Skatteverket gjort bedömningen att det föreligger en ersättning mellan byggföretaget och kommunen i de fall som kommunen ersätter byggföretaget för den uttagsbeskattning som byggföretaget gjort. Avtalet har i dessa fall ofta

**Skatteverket**
Rikard Nilsson
010-574 66 73

Svar på förfrågan
Datum
2015-06-11

angett att fastigheten ska överlåtas utan ersättning men Skatteverket har alltså bedömt att den ersättning kommunen betalar byggföretaget för uttagsbeskattad mervärdesskatt i vart fall mervärdesskattemässigt är ersättning för fastigheten.

Eva Mårtensson Rikard Nilsson

Initiativet **Bygg i tid**

Initiativet Bygg i tid består av Besqab, JM, K-Fastigheter, Riksbyggen och Skanska vill att de senaste årens utveckling mot längre ledtider i handläggningen av samhällsbyggnadsprojekt vänds. Med de allt längre processledningarna följer ett resursslöseri, som inte är hållbart, liksom ökande kostnader för att bygga. Det leder i förlängningen till färre byggda bostäder och skapar – helt i onödan – allt högre trösklar till och inom bostadsmarknaden.

Initiativet Bygg i Tid formerades 2022 som en tankesmedja i syfte att ta fram konkreta och välgrundade förslag till lösningar, som kan leda till förbättrade förutsättningar för bostadsbyggandet i Sverige.