

Mottagare
Regionstyrelsen

Uppföljning av exploateringsavtal

Förslag till beslut

- Regionstyrelsen tar emot informationen och beslutar att ärendet avslutas

Sammanfattning

Regionfullmäktige vid Region Gotland antog den 27 mars 2017 förslag till detaljplan för del av Hall Västös 1:8 och 1:9. Detaljplanen syftar till att möjliggöra för bebyggelseutveckling för en turist- och rekreationsanläggning inom exploateringsområdet och vann laga kraft den 19 maj 2017, RF § 37 2017-03-27. Inför planens antagande tecknades ett exploateringsavtal mellan byggherren och Region Gotland i syfte att reglera detaljplanens genomförande, RS § 44 2017-02-23.

Detaljplanen omfattas av enskilt huvudmannaskap och är inte anslutet till kommunalt vatten och avlopp. Byggherren åläggs genom exploateringsavtalet att utföra och bekosta anläggandet av infrastruktur vilket avser gata, vatten och avlopp inkl. dagvattenhantering, belysning och parkering. Byggherren ansvarar även för att gemensamhetsanläggning inrättas för de gemensamma anläggningarna samt att en förvaltande samfällighetsförening bildas.

Sedan planens antagande så har exploateringsområdet endast delvis byggts ut och därför kvarstår delar av byggherrens åtaganden enligt exploateringsavtalet. Dessa avser utbyggnad och kapacitet för Va-anläggning. Mark- och exploateringsverksamheten har med stöd av regionjurist sedan år 2020 drivit frågan om exploateringsavtalets fullgörande mot byggherren.

Det finns otydlighet kring avtalstolkning och rättsverkan av exploateringsavtalet. Det finns även motsättningar kring behov och skyldigheter kring byggherrens kvarvarande åtaganden enligt exploateringsavtalet. Avtalet ger inte stöd för vite eller annat påtryckningsmedel som kan åberopas för att säkerställa ett fullgörande av byggherrens åtaganden. Ett formellt ställningstagande om fortsatt hantering är avgörande för att ärendet ska kunna avslutas varför Regionstyrelsen föreslås fatta beslut i frågan.

Bedömning

Parterna i ärendet är Region Gotland, byggherren och Västös Samfällighetsförening. Samfällighetsföreningen är inte part i exploateringsavtalet och har således inget mandat i frågan kring dess fullgörande. Däremot är föreningen mottagare av de gemensamma anläggningarna som byggherren enligt avtalet ålagts att bygga ut. Detta innebär att föreningen bär en ekonomisk risk kopplad till att föreningen tar över byggherrens investerings- och underhållsskuld om inte avtalet i dessa delar är fullgjort.

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningen (TSF) gör bedömningen att det är flera orsaker som gemensamt förorsakat det rådande förhållandet vilket bland annat avser undermålig avtalshantering av Region Gotland, försummelse av byggherren för genomförandet av detaljplanen och att fastigheter inom planområdet har sålts och beviljats bygglov innan de allmänna anläggningarna till fullo var utbyggda.

Byggherren motsätter sig Region Gotlands krav om fullgörande av exploateringsavtalet och menar att den kapacitet som krävs för den bebyggelse som uppförts inom exploateringsområdet är tillgodosedd och hänvisar till ägarförhållanden om att det är osannolikt att området i övrigt kommer att byggas i ut. TSF gör bedömningen att bygggrätten inom detaljplanen är gällande över tid varför Va-anläggningen måste byggas ut för att kunna säkerställas att kapacitet finns för den tillkommande bebyggelsen som detaljplanen medger så länge detaljplanen inte ändras eller upphävs i den del som inte är genomförd.

Samfällighetsföreningen har genom juridiskt ombud inkommit till Region Gotland med en hemställan om att föreningen ska medges överta regionens rätt i exploateringsavtalet.

Exploateringsavtal definieras i 1 kap 4 § Plan- och bygglagen (PBL) specifikt som avtal mellan en kommun och en byggherre och/eller fastighetsägare. Vanligen ingås exploateringsavtal mellan kommunen och en byggherre. Byggherren är ofta också fastighetsägare. Huruvida kommunens motpart är en byggherre eller en fastighetsägare saknar betydelse vid tillämpning av bestämmelserna om exploateringsavtal i PBL. Eftersom byggherrens motpart normalt är kommunen så har mark- och exploateringsverksamheten tagit stöd av regionjurist, som i kontakt med SKR, redogjort för att exploateringsavtal inte har någon fastighetsrättslig särställning utan är ett civilrättsligt avtal som därmed bör kunna överlåtas, vilket dock står i strid med ordalydelsen i lagstiftningen. SKR har inte uppvisat några skriftliga exempel på överlåtelse av exploateringsavtal, förvaltningen framhåller att innan år 2015 så var exploateringsavtal inte definierat i PBL varför överlåtelse kan ha gjorts för avtal som upprättats innan 2015. TSF bedömer vidare att syftet med tecknande av exploateringsavtal är att kommunen ska säkerställa att byggherren genomför detaljplanen, ansvaret för att följa upp och driva process för att avtalets fullgörs bör därför inte överlåtas på annan part.

Vidare angående samfällighetsföreningens ställning så inrättas en gemensamhetsanläggning genom ett anläggningsbeslut inom ramen för en lantmäteriförrättning. Anläggningsbeslutet anger normalt inom vilken tid och hur anläggningen ska utföras. Om en gemensamhetsanläggning inte är utförd i enlighet med beslutet så är den i juridisk mening inte utförd och ska därför upplösas. Det innebär att det heller inte finns något förvaltningsobjekt för samfällighetsföreningen. Har föreningen inga andra förvaltningsobjekt kan den också komma att upplösas. För ärendet är det därför väsentligt att klargöra hur anläggningsbeslutet avseende berörd gemensamhetsanläggning är formulerat. Förvaltningen har begärt ut beslutet från lantmäterimyndigheten men inte erhållit någon akt med hänvisning till sekretessprövning. Region Gotland är inte sakägare eller på annat sätt part i anläggningsbeslutet, partförhållandet är civilrättsligt mellan byggherre och de fastighetsägare som ingår i samfällighetsföreningen utifrån vad som utfäst i samband med överlåtelse av fastigheter inom planområdet.

Det finns många omständigheter i ärendet som behöver beaktas men TSF gör den samlade bedömningen att ett genomförande av detaljplanen inte kan säkerställas om det inte drivs genom en civilrättslig process i domstol, vilket bedöms som kostsamt och resursdrivande samt att utfallet är osäkert. Region Gotland är inte huvudman för området och inte part i den tvist som föreligger mellan byggherren och de fastighetsägare som ingår i samfällighetsföreningen. Exploateringsavtalet är formulerat utan vite och det saknas rådighet för Region Gotland att på annat sätt säkerställa detaljplanens genomförande. Förvaltningen föreslår regionstyrelsen att godkänna informationen och att förklara ärendet som avslutat.

Bedömning av konsekvenser i tvärperspektiv

1. Rättslig grund/rättsligt perspektiv

Exploateringsavtal är civilrättsliga avtal som ingås mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare för att reglera detaljplanens genomförande. Genomförande av en detaljplan är offentlighetsrättsligt varför kommunen alltid måste säkerställa att avtalet har stöd i PBL.

Utöver PBL så har flera andra lagar betydelse för utformningen av exploateringsavtal, exempelvis kommunallagen, lagen om offentlig upphandling och EU:s regler om statsstöd.

I förevarande fall är exploateringsavtalet formulerat på ett sådant sätt att rättsverkan för delar av avtalet kan ifrågasättas. Vid tolkning av ett civilrättsligt avtals rättsverkan finns ett antal avtalsrättsliga principer, utöver avtalets innehåll i ordalydelse, som bedömningen ska göras efter, bland annat:

- Konkluderande handlande – Att parterna agerar i enlighet med avtalet
- Vilje- och tillitsprincipen: Viljeprincipen fokuserar på vad parterna faktiskt avsett, medan tillitsprincipen skyddar den tillit en part fäst vid motpartens handlande.

I ärendet finns dokumentation och korrespondens där samtliga parter agerat som att avtalet ska anses som gällande.

Ett anläggningsbeslut fattas inom en lantmäteriförrättning och prövas utifrån anläggningslagen (AL).

24 § 7 pkt. AL anger att i ett anläggningsbeslut anges den tid inom vilken gemensamhetsanläggningen skall vara utförd.

33 § 2 pkt. AL anger att ett anläggningsbeslut upphör att gälla, om gemensamhetsanläggningen inte inom den tid som har bestämts i beslutet har utförts i sådan omfattning att syftet med anläggningen har tillgodosetts för samtliga deltagande fastigheter, såvida inte en ansökan om förordnande av en syssloman enligt 33 a § har gjorts inom samma tid.

2. Ekonomiskt perspektiv

Bedömningen är att Region Gotland inte har några ekonomiska åtaganden för detaljplanens genomförande och heller inte bär någon risk ifall exploateringsavtalet fullgörs eller inte.

Att Region Gotland skulle hänskjuta avtalet som tvistemål i domstol skulle sannolikt medföra att regionen i ett sådant mål får bära sina egna kostnader.

3. Barnperspektiv

Ej aktuell

4. Jämställdhetsperspektiv

Ej aktuell

5. Landsbygdssäkring/geografiskt perspektiv

Ej aktuell

6. Klimat och miljöperspektiv

Ej aktuell.

Beslutsunderlag

RS § 44 2017-02-23

RF § 37 2017-03-27

Exploateringsavtal, daterat 2017-03-21

Teknik- och samhällsbyggnadsförvaltningens tjänsteskrivelse daterad 2026-04-08

Regionstyrelseförvaltningen

Stefan Hollmark
Regiondirektör

Samhällsbyggnadsförvaltningen

Lise Langseth
Teknik- och samhällsbyggnadsdirektör