

Stadsbyggnadsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2025-11-10

Diarienummer:
KSN-2025-03348

Handläggare:
Claes Palm, Maja Busch

Möjlighet för exploatörer att bygga ut allmän plats med kommunalt huvudmannaskap

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** enligt redovisningen i ärendet, i detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap på försök möjliggöra för exploatör att bygga ut allmän platsmark, samt
2. **att** tillsammans med Uppsala Vatten och Avfall AB, under år 2026 utreda möjligheten för exploatörer att i detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap bygga ut allmän plats i projekt där även utbyggnad av vatten och avlopp ingår.

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade 27 november 2024 (§ 91) att uppdra till stadsbyggnadsförvaltningen att under år 2025 utarbeta en modell som möjliggör för privata byggaktörer att ansvara för utbyggnad av allmän platsmark inom planområden där de själva äger marken. Uppdraget har tolkats som att det inte ska begränsas till projekt där en exploatör äger 100 procent av marken.

Föreliggande förslag innebär att kommunen öppnar för detta, initialt i mindre komplexa projekt där ingen utbyggnad av allmänt vatten och avlopp ingår. I och med att arbetssättet är nytt för kommunen ger detta möjlighet till lärande genom ett antal pilotprojekt, där avsikten är att utveckla rutiner och riktlinjer för att undersöka ifall det är lämpligt att tillämpa arbetssättet också i större skala.

Förslaget innebär också ett uppdrag till stadsbyggnadsförvaltningen att i samverkan med Uppsala Vatten och Avfall AB under år 2026 utreda möjligheten att låta exploatörer bygga ut allmän plats i projekt som innefattar utbyggnad av allmänt vatten och avlopp.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsbyggnadsförvaltningen och kommunledningskontoret i dialog med Uppsala Vatten och Avfall AB.

Barnperspektivet och klimatperspektivet är inte relevanta i detta ärende utan kommer att beaktas inom ramen för respektive kommande avtal. Näringslivet beaktas genom att ett möjliggörande för exploatörer att själva bygga ut kommunal allmän plats kan ge samordningsfördelar med positiva effekter vad gäller tid och kostnader.

Föredragning

Enligt plan- och bygglagen får ett exploateringsavtal innehålla åtagande för en exploatör att *vidta* eller *finansiera* åtgärder för anläggande av kommunala anläggningar på allmän platsmark. Vanligen låter kommunen utföra åtgärderna och exploatören *finansierar* åtgärderna. En del kommuner låter i stället exploatören *vidta* själva åtgärderna.

Förslaget till beslut innebär att Uppsala kommun öppnar upp för möjligheten att låta exploatörer bygga ut kommunala anläggningar på allmän platsmark. Anläggningarna överlämnas sedan, efter slutbesiktning, till kommunen utan ersättning. Detta blir ett kompletterande arbetssätt till hur kommunen arbetar idag där kommunen bygger ut allmän plats och exploatören finansierar anläggningen via exploateringsbidrag.

Förslaget innebär att det nya arbetssättet till att börja med möjliggörs i mindre skala och i utvalda projekt. Lämpliga exempel skulle kunna vara ekonomiskt begränsade, mindre omfattande och mindre komplexa anläggningar, så som vissa parker, torg, gång- och cykelvägar, eller mindre delar av allmänna gator där det inte är aktuellt med ny- eller omförläggning av vatten och avlopp. Detta för att kunna fånga upp risker och minimera eventuella negativa konsekvenser tidigt i implementeringen av arbetssättet. Samtidigt möjliggör det en lärandeprocess för stadsbyggnadsförvaltningen med möjlighet att utveckla rutiner och riktlinjer samt utvärdera arbetssättet och bedöma om det sedan kan erbjudas i större utsträckning och i större skala. Förslaget innebär endast en möjlighet för exploatör att bygga ut kommunala anläggningar i form av allmän platsmark, inte kommunala vatten- och avloppsanläggningar.

Förväntade positiva effekter av förslaget bedöms vara att, i och med att exploatören får möjlighet att samordna entreprenad på kvartersmark med entreprenad för allmän plats, så uppstår samordningsfördelar som effektiviserar entreprenaden och bidrar till tid- och kostnadsbesparande lösningar. Det skapar även fördelar i projekt med begränsade ytor för etablering och fördelar i fråga om arbetsmiljöansvar. Förhoppningen är att kommunen också kan spara resurser i termer av upphandlings- och överklagandeprocesser.

En möjlig risk bedöms vara att anläggningar kan medföra högre drift- och underhållskostnader och behov av reinvesteringar än om kommunen själv varit beställare av entreprenadarbetena. Detta kan dock motverkas genom kommunens medverkan i projektet och utveckling av arbetsrutiner för att hantera riskerna. Bedömningen är att projekten initialt behöver bemannas i samma omfattning som idag om kommunen ska kunna bevaka att anläggningarna uppfyller alla kommunens krav och riktlinjer för kommunala anläggningar. En annan möjlig risk är att kommunen, vid fall där exploatörens entreprenad drar ut på tiden, hamnar i ett läge där krav kan ställas på kommunen som huvudman för allmän platsmark. Detta behöver hanteras i exploateringsavtal.

När det gäller frågan om upplägget, att låta exploatören bygga ut de kommunala anläggningarna, är förenligt med lagen om offentlig upphandling, SFS 2016:1145, (LOU) har kommunen tagit del av konsultutredningar och annat underlag, såsom Upphandlingsmyndighetens vägledning (Allmänna anläggningar och samhällsfastigheter - Upphandling och statsstöd vid exploatering, vägledning 2019:1). Sammanfattningsvis framgår att om kommunen inte anses ge ersättning i någon form till exploatören om denne utför de allmänna anläggningarna uppkommer inte ett kontrakt i LOU:s mening och åtgärderna blir i och med detta inte upphandlingspliktiga. Under dessa förutsättningar bedöms det vara möjligt att låta exploatörer bygga ut allmän plats.

De legala förutsättningarna för att låta exploatörer bygga ut allmänna vatten- och avloppsanläggningar är dock komplexa och därför rekommenderas inte detta förfarande i dagsläget. Eventuellt skulle det kunna vara möjligt för exploatör att bygga ut allmän vatten- och avloppsanläggning *utanför verksamhetsområde* för vatten och avlopp, i de fall anläggningen överlämnas till VA-huvudmannen utan ersättning. Utmaningen i ett sådant förfarande är att upprätta kontrakt som inte innehåller ekonomiska villkor som kan uppfattas som ersättning till exploatörerna. Detta ska också utredas vidare under år 2026.

Möjligheten att låta exploatörer bygga ut allmän plats också i större skala har beaktats. Bedömningen är att samordning med utbyggnad av allmänt vatten och avlopp blir komplex även av andra skäl än ovannämnda. Detta rör bland annat garantiansvar och hur entreprenadarbeten för gator samt vatten och avlopp ska samordnas i praktiken. Frågan behöver närmare utredas i samverkan med Uppsala Vatten och Avfall AB och stadsbyggnadsförvaltningens uppfattning är att det vore olämpligt att gå före och möjliggöra detta innan Uppsala Vatten och Avfall AB landat. Bedömningen är att det finns synergieffekter i att göra detta i samband med arbetet med Mål och budget 2026 fokusmål 2 uppdrag 24, *Utreda olika modeller för utbyggnad av allmänt VA inom detaljplaner med enskilt huvudmannaskap för allmän platsmark i syfte att skapa goda förutsättningar för utveckling i tätorter på landsbygden*. Stadsbyggnadsförvaltningens uppfattning är att en lansering av arbetssättet i större och mer komplexa projekt i detta skede skulle innebära risker för ekonomi och kvalitet.

En annan fråga som undersökts i framtagandet av förslaget rör huruvida kommunen kan hantera återvinning av mervärdesskatt (moms) som mellanhand mellan Skatteverket och exploatörer, på så sätt att kommunen söker ersättning för moms hos Skatteverket och sedan återbetalar denna till exploatörerna när den betalats ut från Skatteverket. Kommunen har erfarit att olika aktörer har olika uppfattning i frågan om ersättningen utgör ersättning enligt LOU:s mening, och frågan har inte kunnat besvaras på ett tillfredsställande sätt. Det saknas också tydlig rättspraxis. Andra kommuner gör på olika sätt. För det fall kommunen skulle tillämpa förfarandet uppkommer dessutom fler frågor om hur kommunens hantering av ersättningen ska hanteras administrativt och hur det ska betraktas ur andra rättsliga perspektiv. Avsikten är därför att göra en fördjupad utredning av frågan, tills detta är gjort är rekommendationen att kommunen inte ska erbjuda sig att hantera återvinning av mervärdesskatten.

Förvaltningen avser återkomma till kommunstyrelsen under 2026 med redovisning av fortsatta utredningar om mervärdesskatt och modeller för projekt som inbegriper allmänt vatten och avlopp. Förvaltningen avser även återkomma till kommunstyrelsen med redogörelse för genomförandet av pilotprojekten och med förslag till fortsatt arbetssätt.

Ekonomiska konsekvenser

Idag ersätter exploatörer kommunens faktiska kostnader för utbyggnad av allmänna anläggningar. Förslaget innebär att exploatörer i stället ges möjlighet att bygga ut vissa anläggningar och överlämna dessa utan ersättning. Förslaget har därigenom en positiv effekt på kassaflödet och innebär ett lägre finansieringsbehov för kommunen. Då kommunen inte finansierar utbyggnaden innebär det en mindre ekonomisk risk i förhållande till upplägget med faktisk kostnad. Skillnader kan även komma att uppstå i termer av minskade personalkostnader för upphandling. Som beskrivet ovan kan förfarandet också innebära risker för fördyring av drift och underhåll, om kommunen inte lyckas säkerställa och bevaka att anläggningar får rätt standard.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 10 november 2025.

Stadsbyggnadsförvaltningen

Birgitta Pettersson
Stadsdirektör

Christian Blomberg
Stadsbyggnadsdirektör