

# Ett snabbare bostadsbyggande

*Betänkande av Byggrättsutredningen*

*Stockholm 2018*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2018:67**

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [kundservice@nj.se](mailto:kundservice@nj.se)  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24853-9

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Peter Eriksson

Regeringen beslutade den 22 juni 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk. Samma dag förordnades riksdagsledamoten Nooshi Dadgostar som utredare. I uppdraget ingick att kartlägga kommunernas möjligheter och vid behov lägga fram förslag som förstärker dem. Syftet med utredningen var att kommunerna i högre utsträckning skulle kunna säkerställa att i detaljplaner tillskapade byggrätter tas i anspråk utan onödigt dröjsmål.

Uppdraget skulle redovisas senast den 31 mars 2018, men tiden förlängdes till den 7 augusti genom tilläggsdirektiv. Utredningen antog namnet Byggrättsutredningen.

Som sakkunnig att bistå utredningen förordnades från den 18 september 2017 departementssekreteraren Cecilia von Schéele (regeringskansliet). Vidare förordnades som experter från samma dag experten Cattis Carlén (Riksbyggen), sektionschefen Katrin Hedqvist (Lantmäteriet), chefen Susanna Höglund (SABO), planeringsarkitekten Mikael Jardbrink (Boverket), planchefen Tatjana Joksimovic (Länsstyrelsen i Stockholms län), förbundsjuristen Olof Moberg (SKL), direktören Magnus Sigfusson (Göteborgs kommun) och chefen Björn Wellhagen (Sveriges Byggindustrier). Departementssekreteraren Sara Benjamin (regeringskansliet) ersatte Cecilia von Schéele från den 21 februari 2018 och experten Anna Broman (Sveriges Byggindustrier) ersatte Björn Wellhagen från den 5 mars 2018.

Hovrättsassessorn Nina Nordengren anställdes som sekreterare från 14 augusti 2017. Regionplaneraren Kim Örtenblad var sekreterare under tiden september 2017 till april 2018 och studenten Birger Axelsson under tiden februari 2018 till april 2018.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna och är därför skrivet i ”vi – form”. För förslagen ansvarar dock utredaren ensamt.

Härmed överlämnas betänkandet ”*Ett snabbare bostadsbyggande*”  
(SOU 2018:67).

Stockholm i augusti 2018

Nooshi Dadgostar

/Nina Nordengren

Kim Örtenblad

Birger Axelsson

# Innehåll

|                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sammanfattning .....</b>                                                 | <b>13</b> |
| <b>1 Författningsförslag.....</b>                                           | <b>21</b> |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i plan-och bygglagen<br>(2010:900) .....    | 21        |
| <b>2 Utredningens uppdrag och uppläggning .....</b>                         | <b>27</b> |
| 2.1 Analys av direktiven.....                                               | 27        |
| 2.1.1 Övergripande utgångspunkter.....                                      | 27        |
| 2.1.2 Allmän bakgrund .....                                                 | 28        |
| 2.1.3 Juridisk bakgrund .....                                               | 29        |
| 2.1.4 Beskrivning av vårt uppdrag i direktiven.....                         | 29        |
| 2.1.5 Konsekvensbeskrivning .....                                           | 30        |
| 2.2 Utredningens bedrivande .....                                           | 31        |
| 2.3 Betänkandets disposition.....                                           | 31        |
| <b>3 Allmän bakgrund .....</b>                                              | <b>33</b> |
| 3.1 Uppdrag till fem länsstyrelser .....                                    | 33        |
| 3.1.1 Bristande statistik och uppföljning .....                             | 34        |
| 3.1.2 Byggrätter som inte tagits i anspråk.....                             | 35        |
| 3.1.3 Den främsta orsaken –<br>marknadsförutsättningar.....                 | 36        |
| 3.1.4 Förändrade förutsättningar och detaljplanens<br>detaljeringsgrad..... | 39        |
| 3.1.5 I väntan på utbyggd infrastruktur .....                               | 41        |
| 3.1.6 Kompetens och resurser.....                                           | 41        |
| 3.1.7 ”Lucktomter” .....                                                    | 42        |

|          |                                                                       |           |
|----------|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.2      | Planprocessutredningen .....                                          | 42        |
| 3.3      | SKL:s studier.....                                                    | 43        |
| 3.4      | Boverkets rapport Kommunernas planberedskap .....                     | 44        |
| 3.5      | Lantmäteriets promemoria .....                                        | 45        |
| 3.6      | Utredningens analys .....                                             | 45        |
| 3.6.1    | Byggrätter som inte tagits i anspråk .....                            | 45        |
| 3.6.2    | Orsakssambanden .....                                                 | 46        |
| 3.6.3    | Definitioner och begrepp .....                                        | 48        |
| 3.7      | Statistik och insamling av uppgifter beträffande<br>detaljplaner..... | 51        |
| 3.7.1    | SCB:s statistik beträffande boende, byggande<br>och bebyggelse .....  | 51        |
| 3.7.2    | Insamling av detaljplaner .....                                       | 52        |
| 3.7.3    | Plan- och byggenkäten och<br>Bostadsmarknadsenkäten .....             | 55        |
| 3.7.4    | Digitalisering av planprocessen innebär nya<br>möjligheter.....       | 56        |
| <b>4</b> | <b>Juridisk bakgrund .....</b>                                        | <b>59</b> |
| 4.1      | Detaljplan m.m. ....                                                  | 59        |
| 4.1.1    | Bestämmelser om planläggning.....                                     | 59        |
| 4.1.2    | Analys och avgränsning av detaljplan .....                            | 61        |
| 4.2      | Samråd och överprövning – länsstyrelsen .....                         | 62        |
| 4.2.1    | Gällande lagstiftning om länsstyrelsens<br>överprövning .....         | 62        |
| 4.2.2    | Planprocessutredningen och förslagens<br>genomförande.....            | 62        |
| 4.2.3    | Analys och avgränsning .....                                          | 63        |
| 4.3      | Genomförandet en detaljplan .....                                     | 63        |
| 4.3.1    | Utgångspunkt.....                                                     | 63        |
| 4.3.2    | Genomförandetid.....                                                  | 65        |
| 4.3.3    | Planbeskrivning .....                                                 | 66        |
| 4.3.4    | Analys och avgränsning .....                                          | 68        |

|          |                                                                                               |            |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.4      | Expropriation och inlösen enligt PBL .....                                                    | 69         |
| 4.4.1    | Förutsättningar för expropriation .....                                                       | 69         |
| 4.4.2    | Inlösen enligt PBL .....                                                                      | 70         |
| 4.4.3    | Ersättningen enligt expropriationslagen och<br>vid kommunernas tvångsinlösen enligt PBL ..... | 71         |
| 4.4.4    | Förfarandet vid expropriation och inlösen .....                                               | 74         |
| 4.4.5    | Analys och avgränsning .....                                                                  | 75         |
| 4.5      | Exploateringsavtal och markanvisning .....                                                    | 75         |
| 4.5.1    | Innebörden av exploateringsavtal och<br>markanvisning .....                                   | 75         |
| 4.5.2    | Lagstiftningsprocessen under de senaste åren<br>– en översikt .....                           | 76         |
| 4.5.3    | Exploateringsavtal – en redovisning av<br>innehållet i den nya lagstiftningen .....           | 78         |
| 4.5.4    | Markanvisning – innehållet i den nya<br>lagstiftningen .....                                  | 92         |
| 4.5.5    | Andra övergripande bestämmelser .....                                                         | 95         |
| 4.5.6    | Kommunens möjlighet att ställa villkor i ett<br>exploateringsavtal .....                      | 95         |
| 4.5.7    | Sammanfattning och avgränsning .....                                                          | 106        |
| 4.6      | Den tidigare förköpslagen .....                                                               | 109        |
| <b>5</b> | <b>Kommunernas tillämpning .....</b>                                                          | <b>111</b> |
| 5.1      | Arbetet med detaljplan .....                                                                  | 111        |
| 5.2      | Genomförandet .....                                                                           | 113        |
| 5.3      | Planbeskrivning .....                                                                         | 114        |
| 5.4      | Genomförandetid och upphävande/ändring av<br>detaljplan .....                                 | 115        |
| 5.5      | Markanvisningsavtal och exploateringsavtal .....                                              | 117        |
| 5.6      | Särskilt om markanvisningsavtal .....                                                         | 117        |
| 5.6.1    | Tilldelningsmetoder .....                                                                     | 117        |
| 5.6.2    | Några kommuners praxis om val av byggherre ...                                                | 119        |
| 5.6.3    | Många eller färre byggherrar? .....                                                           | 120        |
| 5.6.4    | Innehållet i ett markanvisningsavtal .....                                                    | 121        |
| 5.6.5    | Villkor i det efterföljande köpeavtalet m.m. ....                                             | 122        |

|          |                                                                                           |            |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.7      | Särskilt om exploateringsavtal .....                                                      | 125        |
| 5.7.1    | Förändringarna som genomfördes 2015 .....                                                 | 125        |
| 5.7.2    | Villkor i exploateringsavtalet med syfte att det snabbt ska realiseras .....              | 127        |
| 5.8      | Förköp .....                                                                              | 129        |
| 5.9      | Uppföljning av byggrätter inom detaljplaner .....                                         | 129        |
| 5.9.1    | Kommunala exempel .....                                                                   | 130        |
| 5.10     | Sammanfattning och analys .....                                                           | 133        |
| 5.10.1   | Detaljplanen .....                                                                        | 133        |
| 5.10.2   | Genomförandet och planbeskrivning .....                                                   | 133        |
| 5.10.3   | Genomförandetid och upphävande av detaljplan .....                                        | 134        |
| 5.10.4   | Markanvisningsavtal .....                                                                 | 135        |
| 5.10.5   | Exploateringsavtal, inlösen och expropriation samt förköpslagen .....                     | 136        |
| <b>6</b> | <b>Byggaktörernas perspektiv – av professor Hans Lind ....</b>                            | <b>137</b> |
| 6.1      | Inledning .....                                                                           | 137        |
| 6.2      | Teorier om byggaktörers incitament för byggande .....                                     | 137        |
| 6.2.1    | Den klassiska teorin: Den private aktören bygger om nettonuvärdet är större än noll ..... | 138        |
| 6.2.2    | Den moderna teorin: Kan löna sig att vänta även om projektet är lönsamt i dag .....       | 142        |
| 6.2.3    | Teoriernas relation till förklaringar i olika rapporter och i debatten .....              | 147        |
| 6.3      | Byggaktörers verksamhet i praktiken: Intervjuresultat .....                               | 149        |
| 6.3.1    | Undersökningens genomförande .....                                                        | 149        |
| 6.3.2    | Markstrategier .....                                                                      | 149        |
| 6.3.3    | Lönsamhetskalkyler .....                                                                  | 152        |
| 6.3.4    | Etappindelningar .....                                                                    | 153        |
| 6.4      | Data från Datscha och årsredovisningar .....                                              | 155        |
| 6.4.1    | Markinnehav och byggrätter .....                                                          | 155        |
| 6.4.2    | Geografisk fördelning av ägd mark .....                                                   | 157        |
| 6.4.3    | Tid från markköp till plan och från plan till försäljning .....                           | 157        |

|          |                                                                                                                                                                                       |            |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.4.4    | Etappindelning.....                                                                                                                                                                   | 158        |
| 6.5      | Avslutning .....                                                                                                                                                                      | 158        |
| <b>7</b> | <b>Utredningens överväganden och förslag.....</b>                                                                                                                                     | <b>161</b> |
| 7.1      | Utredningens utgångspunkter .....                                                                                                                                                     | 161        |
| 7.2      | Överväganden och förslag om en möjlighet till kortare genomförandetid.....                                                                                                            | 162        |
| 7.3      | Överväganden om markpolitik .....                                                                                                                                                     | 164        |
| 7.4      | Den tidigare lagregleringen av exploateringsavtal och upphävandet av de s.k. exploatörsbestämmelserna .....                                                                           | 165        |
| 7.4.1    | En övergripande bakgrund.....                                                                                                                                                         | 165        |
| 7.4.2    | Förbud mot att betala för byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg.....                                                                                                         | 168        |
| 7.4.3    | Lagregleringen om att avtalet ska vara rimligt för byggherren m.m.....                                                                                                                | 169        |
| 7.4.4    | Lagregleringen om att det är tillåtet att avtala om att byggherren ska uppföra eller finansiera allmänna platser, gator, vägar och anläggningar för vattenförsörjning och avlopp..... | 170        |
| 7.4.5    | Upphävandet av exploatörsbestämmelserna.....                                                                                                                                          | 170        |
| 7.4.6    | Konsekvensen av upphävandet av de s.k. exploatörsbestämmelserna och införandet av regleringen av exploateringsavtalet särskilt för kommunernas markinköp .....                        | 170        |
| 7.5      | Utredningens allmänna överväganden om exploateringsavtal och de s.k. exploatörsbestämmelserna .....                                                                                   | 172        |
| 7.5.1    | Ett helhetsperspektiv.....                                                                                                                                                            | 172        |
| 7.5.2    | Annan utgångspunkt om maktbalans utifrån ett helhetsperspektiv .....                                                                                                                  | 172        |
| 7.6      | Utredningens förslag om exploateringsavtal och de s.k. exploatörsbestämmelserna .....                                                                                                 | 173        |
| 7.6.1    | Inlösen av mark för allmänt behov.....                                                                                                                                                | 173        |

|          |                                                                                                          |            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.6.2    | Förbudet mot att finansiera uppförandet av allmänna byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg ..... | 176        |
| 7.6.3    | Reglering av överenskommelser om tidsplan .....                                                          | 182        |
| 7.6.4    | Sammanfattning av våra förslag om exploateringsavtal .....                                               | 185        |
| 7.7      | Utredningens överväganden och förslag om expropriation och inlösen .....                                 | 187        |
| 7.8      | Utredningens förslag om förköpslagen .....                                                               | 190        |
| 7.9      | Ett behov av ökad kunskap om detaljplanelagda byggrätter och möjliga bostäder .....                      | 192        |
| 7.9.1    | Ökad kunskap på kommunal nivå .....                                                                      | 193        |
| 7.9.2    | Bättre samlad kunskap .....                                                                              | 195        |
| 7.9.3    | Information om byggrätter och möjliga bostäder inom detaljplaner i en digital planprocess .....          | 196        |
| <b>8</b> | <b>Konsekvensanalys – av professor Hans Lind .....</b>                                                   | <b>199</b> |
| 8.1      | Förslag om kortare genomförandetider i detaljplan och tidplan i exploateringsavtal med sanktioner .....  | 201        |
| 8.1.1    | Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för bostadsbyggandet: Allmänt .....                             | 202        |
| 8.1.2    | Omvärldsfaktorer och regeländringar som kan påverka förslagets konsekvenser .....                        | 206        |
| 8.1.3    | Kommun- och statsfinansiella konsekvenser .....                                                          | 206        |
| 8.1.4    | Konsekvenser för småföretagens möjligheter .....                                                         | 207        |
| 8.1.5    | Konsekvenser i andra avseenden .....                                                                     | 207        |
| 8.2      | Förslag som syftar till att förändra maktbalansen mellan kommun och företag .....                        | 209        |
| 8.2.1    | Kommunalekonomiska konsekvenser .....                                                                    | 211        |
| 8.2.2    | Konsekvenser för småföretag .....                                                                        | 211        |
| 8.2.3    | EU:s statsstödsregler .....                                                                              | 211        |
| 8.3      | Uppföljning av byggrätter i detaljplan .....                                                             | 212        |

**9 Författningskommentar ..... 213****Särskilt yttrande ..... 219****Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2017:74 ..... 225

Bilaga 2 Tilläggsdirektiv till Byggrättsutredningen  
(N 2017:06) ..... 231

Bilaga 3 Tilläggsdirektiv till Byggrättsutredningen  
(N 2017:06) ..... 233



# Sammanfattning

## **Avgränsning**

Uppdraget är att kartlägga och analysera de verktyg kommunerna har för att i detaljplaner skapade byggrätter tas i anspråk utan dröjsmål och vid behov förstärka verktygen.

Bakgrunden till uppdraget är det stora behovet av att snabbt få fram bostäder.

Vi har analyserat kommunernas verktyg och beskrivit hur kommunerna arbetar med frågorna. Vidare har vi lyft många goda exempel och även analyserat hur tillämpningen skulle kunna förbättras. En övergripande fråga är markpolitiken. Slutligen har vi identifierat de områden där kommunernas verktyg behöver vässas genom en förändrad lagstiftning. Det handlar om genomförandetid, exploateringsavtal, expropriation, inlösen och förköpslagen samt uppföljning av detaljplaner.

## **Markpolitik**

Våra analyser visar att problemen med dröjsmål och byggrätter oftast avser privatägd mark, eftersom kommunerna har skarpare verktyg för att snabbt få fram bostäder på egen mark.

Vi anser därför att kommunerna i större utsträckning bör bedriva en strategisk och långsiktig markpolitik med syfte att förvärva egen mark.

## Möjlighet till kortare genomförandetid

Den lagreglerade genomförandetiden för en detaljplan är 5–15 år. En onödigt lång genomförandetid innebär att färdigställandet av bostäder kan förhalas. Vi föreslår därför att genomförandetiden i stället ska vara 3–15 år. Ändringsförslaget ska ses som en möjlighet för kommunen att använda i de fall det kan vara motiverat, det kan exempelvis handla om ett mindre område. Den gällande lagstiftningen innebär också att det är möjligt att ha olika genomförandetider för olika områden i en plan. Därmed skulle en mycket kort genomförandetid kunna sättas för en begränsad del. Vidare skulle en kortare genomförandetid kunna sättas för ett område med enkla förutsättningar, där det redan på förhand står klart att det inte kommer att uppstå några komplikationer varken för kommunen eller byggherren.

## Exploateringsavtal och exploatörsbestämmelser

### Utgångspunkt

Exploateringsavtal har historiskt sett varit oreglerade i lagstiftningen, uppfattningen har varit att det lagtekniskt skulle vara svårt med hänsyn till de skiftande förhållandena i olika avtal. Detta ändrades 2015 när flera förändringar trädde i kraft.

Det handlade bl.a. om att det delvis lagreglerades vad ett exploateringsavtal får innehålla respektive inte innehålla. Ett exploateringsavtal får efter lagändringen innehålla ett åtagande för en byggherre att uppföra eller finansiera allmänna platser m.m. Bestämmelsen omfattar även överenskommelser om att byggherren ersätter kommunen för dennes markkostnad för dessa platser. Däremot får ett exploateringsavtal inte innehålla en överenskommelse om att byggherren finansierar byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet att tillhandahålla och då inte heller kommunens markkostnad för dessa byggnader. Därutöver ska avtalet som helhet vara rimligt för byggherren i förhållande till dennes nytta och de s.k. exploatörsbestämmelserna upphävdes i sin helhet. De innebar att kommunerna hade rätt att efter beslut av länsstyrelsen lösa in privat mark utan ersättning för allmän plats eller för mark som skulle användas till allmänna byggnader som exempelvis skola under vissa förutsättningar.

Det finns ett klart samband mellan dessa olika förändringar. Syftet var att öka transparensen och rättssäkerheten för byggherren och därigenom få ett effektivare förfarande. Den bakomliggande utgångspunkten var att byggherren stod i en stark beroendeställning till kommunerna och att dessa därför ställde för långtgående villkor. Synsättet om maktobalans grundade sig på att kommunerna har planmonopol och därför ensidigt kan bestämma om privat mark ska planläggas eller inte samt kan villkora ett exploateringsavtal med att planen antas, dvs. om exploatören inte accepterar villkoren i avtalet skulle kommunen kunna låta bli att anta detaljplanen.

Ett annat skäl till dessa förändringar bör ha varit den då gängse uppfattningen om att fördröjningen av byggrätter var ett kommunalt problem, som kommunerna kunde styra. Vår analys visar dock att orsakssambanden för fördröjningarna i byggstartar är mer komplicerade och ansvaret är delat mellan flera aktörer.

Vår utgångspunkt skiljer sig också från den dåvarande. Vi anser att maktförhållandet mellan kommun och byggherre beror på flera olika faktorer och att den starkt kan variera utifrån bl.a. geografiska skillnader. I grunden har kommunerna genom sitt planmonopol ett bra utgångsläge för förhandlingarna, men samtidigt är det i nuläget – utifrån det stora bostadsbehovet – svårt att låta bli att planlägga privat mark om det finns intresse för att bygga bostäder. I många kommuner, särskilt mindre, kommer i praktiken bebyggelse bara till stånd om ett byggbolag vill bygga och får därför möjlighet att medverka i planprocessen. Ibland är det därför bolaget som väljer plats och har ett betydande inflytande över planprocessen. Även våra direktiv tycks utgå från ett ändrat synsätt, eftersom uppdraget är att vässa kommunernas verktyg.

Vidare finns det ett komplext samband mellan lagstiftning och de civilrättsliga avtalsförhållandena. Det är inte möjligt att enbart bedöma rimligheten i lagstiftningen i sig utan den måste värderas i en avtalskontext utifrån nu gällande marknadsförutsättningar samt andra lagstiftningsåtgärder, som upphävandet av förköpslagen och ändringen av nivån på ersättningen av expropriationsersättningen.

Sammantaget innebar lagförändringarna att kommunerna inte längre kunde förhandla om att exploatören skulle finansiera exempelvis skolbyggnader. Samtidigt miste de också möjligheten att utan ersättning lösa in mark avsedd för allmänt ändamål, i stället är de utifrån förändringar även i expropriationslagen hänvisade till att

betala 125 procent av värdet för marken. Därtill kom en uttrycklig reglering om att avtalet som helhet ska vara rimligt för byggherren. Vi anser att den sammantagna effekten innebar en försämring och en större maktförskjutning till fördel för byggherren.

### **Återinförande av de s.k. exploatörsbestämmelserna**

För närvarande kommer i många städer nya bostäder ofta till genom förtätning. Om det är ett större antal bostäder uppstår samtidigt en skyldighet för kommunerna att ordna med exempelvis skolor. Många gånger är det svårt för kommunerna att få fram närbelägen mark för detta ändamål. Det leder i sin tur till fördröjningar av genomförandet av en detaljplan.

Vi föreslår ett återinförande av de s.k. exploatörsbestämmelserna, som gällt sedan 1947-års byggnadslag. Vi menar att kommunerna efter beslut av länsstyrelsen ska ha en möjlighet att lösa in mark utan ersättning för allmänna platser och mark avsedd för byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg. En förutsättning är att marken behövs för en ändamålsenlig användning av området och det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

Det huvudsakliga skälet för upphävandet var att bestämmelserna sällan tillämpades och att de ansågs komplicerade. Vi anser att bestämmelserna är ett viktigt verktyg för kommunerna, eftersom de utgjorde utgångspunkt för avtal om frivilliga överlåtelse. Konsekvensen av upphävandet blev också att den möjlighet till tvångsinlösen som nu återstår, med en prövning i domstol enligt expropriationslagen, är tidsödande och än mer komplicerad.

Vi menar att det är orimligt att utgångspunkten ska vara att kommunerna ska betala 125 procent i ersättning för mark avsedd för allmän plats eller allmänna byggnader som skola när de uppstår som en följd av bebyggelsen.

Tillgången till dessa allmänna platser och skolor m.m. ökar stadsdelens attraktionskraft och därmed leder till en värdeökning. I stället framstår det som rimligt att kommunerna ska ha möjlighet att lösa in sådan mark utan ersättning om länsstyrelsen bedömer att kraven om ändamålsenlig användning och skälighet är uppfyllda.

I nuläget gäller att kommunerna kan kompensera sig för markkostnaden för allmän plats i exploateringsavtalet, men inte för mark avsedd för allmänna byggnader. Kompensationsmöjligheten var också ett skäl för upphävandet av exploatörsbestämmelserna. Vi menar dock att denna möjlighet har ett begränsat värde jämfört med exploatörsbestämmelserna. En förutsättning för en kompensation i avtal är att byggherren accepterar det, eftersom ett avtal till skillnad från ett beslut av länsstyrelsen är ömsesidigt. Det löser inte heller det aktuella problemet om att finna och förvärva mark. En ”rundgång” med ett möjligt överpris som i vissa fall kan fördelas är också i hög grad kostnadsdrivande.

### **Upphäva inskränkning mot att byggherren finansierar byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg**

Vi föreslår att inskränkningen om att ett exploateringsavtal inte får innehålla en överenskommelse om att byggherren ska finansiera byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen ska tillhandahålla upphävs. I stället föreslår vi – utifrån den osäkerhet som tidigare gällt om det var tillåtet eller inte – en positiv reglering som anger att ett exploateringsavtal får innehålla sådana överenskommelser. Skälet för att denna begränsning infördes var att skulle vara principiellt felaktigt att legalisera den typen av finansiering som omfattar sådana åtgärder som kommunen enligt lag är skyldig att tillhandahålla. Vi delar inte denna uppfattning. Det är självklart att det är kommunernas ansvar att tillhandahålla exempelvis utbildning, att ansvara för att *driva* eller se till att annan driver exempelvis skolor, men i det här fallet handlar det om *byggnader* för exempelvis skolor och omsorg. Det är svårt att utifrån ett principiellt perspektiv förstå skillnaden mellan att finansiera allmänna platser som torg eller park jämfört med andra allmänna byggnadsverk som skola.

Vi anser utifrån vårt tidigare utvecklade perspektiv om att det generellt inte råder en maktobalans mellan kommunerna och byggherrarna att det är obehövligt att i lag ha bestämmelser om vilka villkor det inte är tillåtet att förhandla eller avtala om. Exploateringsavtal är civilrättsliga avtal och därmed gäller precis som för andra avtal en avtalsfrihet. Såväl kommunen som byggherren kan välja vilka avtal de vill sluta och vilka avtalsvillkor de kan acceptera. Båda parterna har därutöver ett skydd genom avtalslagen, vilket exempelvis innebär att

oskäligen avtalsvillkor kan jämkas. Därtill kommer att byggherren har ett dubbelt skydd, utöver avtalslagen följer numera också av lagen att avtalet ska vara rimligt för byggherren. Motsvarande gäller inte för kommunen och för kommunen kan dessutom gälla att avtalsteckningen är myndighetsutövning, vilket kan vara till fördel för byggherren.

Utifrån detta är det vår uppfattning att byggherren inte behöver ett ytterligare skydd i form av en reglering om vad ett exploateringsavtal inte får innehålla. Vi menar att parterna själva kan göra bedömningen om vilka villkor som är lämpliga i det enskilda fallet. Vi anser också att tillgång till olika lösningar underlättar ett smidigt avtalsförfarande och att det därför är kontraproduktivt att i lag uppställa begränsningar om lösningar som har ett klart samband med den nya bebyggelsen. En sådan överenskommelse kan exempelvis också vara ett alternativ till att avstå mark.

Självklart är det också väsentligt att det finns en klar koppling mellan uppförande eller finansiering av dessa byggnadsverk och det exploaterade området. Den koppling vi eftersträvar är att behovet av verket uppstått genom den nya bebyggelsen. Därmed blir det inte möjligt med kommunala krav om att byggherren skulle uppföra byggnadsverk som helt saknar samband med bebyggelsen.

Vårt förslag i den delen innebär att vi jämställer allmänna byggnadsverk för verksamhet som kommunen är skyldig att tillhandahålla med vad som redan gäller för allmän plats, anläggningar för vattenförsörjning och avlopp m.m. I paragrafen finns redan uppställt ytterligare ett krav om att byggherrens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Det ska självfallet även gälla för dessa allmänna byggnadsverk.

## **Reglering av överenskommelser om tidsplan**

Vi föreslår en reglering som uttryckligen anger att det är tillåtet att ha överenskommelser om tidsplan för byggnadsverk i ett exploateringsavtal. Regleringen är ett förtydligande om vad vi redan anser gälla.

Kommunerna har för kommunal mark möjlighet att ställa villkor om när bostäderna ska vara färdiga. För privat mark upplever många

kommuner att deras möjligheter att påskynda bebyggelsen är begränsade. Under vårt arbete har det från såväl flera kommuner som byggindustrin framförts att det inte är tillåtet att i exploateringsavtal ha överenskommelser om tidsplan för bebyggelse, dvs. att avtala om när bebyggelsen ska vara färdig och att annars exempelvis vite skulle behöva betalas.

Vi har ingående analyserat frågan om tidsplan för bostäder i exploateringsavtal är tillåtet. Det finns enligt vår uppfattning inte något generellt hinder för kommunerna och byggherren att komma överens om en sådan i ett ömsesidigt avtal.

Även utifrån denna slutsats är det ett problem att det finns en långlivad och mycket bestämd uppfattning hos många om att sådana avtalsvillkor är otillåtna. Vi föreslår därför ett förtydligande i lag.

### **Expropriationslagen, inlösensbestämmelser och förköpslagen.**

Vi drar den slutsatsen att expropriationslagens ersättningsbestämmelse om 125 procent, som även styr inlösensbestämmelserna utgör ett hinder för ett effektivt genomförande av detaljplaner och därmed försenar den angelägna bostadsbebyggelsen. Vi anser att en sådan ersättningsnivå är en atypisk konstruktion i svensk rätt och att den är kostnadsdrivande.

Expropriationslagen ligger utanför vårt uppdrag. Att utreda ersättningsnivåer är ett stort och komplext arbete som inte är möjligt att göra inom vår uppdragstid. Det måste ske utifrån ett helhetsperspektiv. Det är inte enbart inlösensregler som hänvisar till expropriationslagen utan det finns ytterligare ett tjugotal olika lagar som gör det. De olika sambanden behöver analyseras ingående. Vi föreslår att expropriationslagen och inlösen utreds i en särskild ordning.

För att kunna bedriva en aktiv markpolitik och möta det omfattande behovet av nya bostäder behöver kommunerna också stöttas med ytterligare verktyg. Verktyg för att utöka det egna markinnehavet när så krävs, för att initiera genomförandeprocesser där marknaden är svagare och för att uppnå bostadssociala mål, och verktyg som fungerar som ”smörjmedel” i förhandlingar med byggherrar för att snabba upp byggandet på privat mark. Utredningen föreslår därför att Boverket får i uppdrag av regeringen att utreda frågan om in-

förändret av en kommunal förköpslag som underlättar bostadsbyggnad och tätortsutveckling i kommunerna. Verket bör därvid beakta de problem som fanns i den tidigare förköpslagen som upphävdes 2010.

### **Ett behov av ökad kunskap om detaljplanlagda byggrätter och möjliga bostäder**

Vår slutsats är att det i dag saknas en samlad kunskap om antalet byggrätter och därmed också antalet detaljplanlagda möjliga bostäder, i såväl många enskilda kommuner som på nationell nivå. Vi menar, mot bakgrund av det stora behovet av bostäder och många kommuners i dag stora fokus på att ta fram nya detaljplaner, att sådan kunskap är angelägen.

En förutsättning för en samlad kunskap är ökad kännedom på kommunal nivå om vad som händer med byggrätterna efter att detaljplanerna har vunnit laga kraft. Samtliga kommuner bör följa upp de byggrätter och bostäder som möjliggörs genom detaljplanläggning. Boverket bör ges i uppdrag att årligen samla in uppgifter om hur många möjliga bostäder det finns i lagakraftvunna detaljplaner i kommunerna.

Planprocessen är just nu inne i en omfattande digitaliseringsprocess. Vi anser att Boverket i samverkan med Lantmäteriet ska utreda hur information om byggrätter och antalet möjliga bostäder kan tillgängliggöras i en digital planprocess.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i plan-och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen

*dels* att 6 kap. 41 § ska upphöra att gälla,

*dels* att 4 kap. 21 § första stycket och 6 kap. 40 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas 9 nya paragrafer, 6 kap. 3–11 §§ samt närmast före 6 kap. 3 § och 6 kap. 11 § nya rubriker av följande lydelser,

*dels* att det i ikraftträdandet och övergångsbestämmelserna till lagen ska införas en ny punkt, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap.

#### 21 §

##### första stycket

I detaljplanen ska kommunen ange en genomförandetid. Tiden ska bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen, men tiden får inte vara kortare än fem år och inte längre än femton år.

I detaljplanen ska kommunen ange en genomförandetid. Tiden ska bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen, men tiden får inte vara kortare än *tre* år och inte längre än femton år.

*6 kap.**Skyldighet att utan ersättning  
upplåta eller avstå mark eller  
annat utrymme**3 §*

*Den som äger mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för en allmän plats är skyldig att utan ersättning upplåta marken eller utrymmet till huvudmannen för den allmänna platsen, om*

*1. någon annan än kommunen ska vara huvudman för platsen,*

*2. marken eller utrymmet behövs för en ändamålsenlig användning av området, och*

*3. länsstyrelsen innan planen antogs har beslutat att marken eller utrymmet ska upplåtas till huvudmannen utan ersättning.*

*4 §*

*Den som äger mark eller annat utrymme är skyldig att utan ersättning avstå marken eller utrymmet till kommunen, om*

*1. marken eller utrymmet enligt detaljplanen ska användas för en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för eller för ett byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla.*

2. marken eller utrymmet behövs för en ändamålsenlig användning av området, och

3. länsstyrelsen, innan planen antogs, har beslutat att marken eller utrymmet ska avstås till kommunen utan ersättning.

## 5 §

Länsstyrelsen ska pröva en fråga om skyldighet att upplåta eller avstå mark eller annat utrymme enligt 3 eller 4 §§, om kommunen ansöker om det.

Länsstyrelsen får besluta att ägaren utan ersättning ska upplåta eller avstå från marken eller utrymmet endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

I samband med att en detaljplan ändras, får länsstyrelsen besluta att mark eller annat utrymme som ska upplåtas eller har avståtts ska bytas ut mot annan mark eller annat utrymme, om det är lämpligt och kan ske utan olägenhet för ägaren.

## 6 §

När en fråga om prövning enligt 5 § har väckts, ska kommunen genast vidta de åtgärder som behövs för att en anteckning om det ska bli införd i fastighetsregistrets allmänna del.

## 7 §

*Den bedömning som ska göras enligt 5 § andra stycket påverkas inte av att mark eller annat utrymme överläts efter det att ärendet om anteckning i fastighetsregistret har anmälts hos den som ska föra in anteckningen i registret eller, om det är kommunen som ska föra in anteckningen i registret, efter att anteckningen har förts in i registret.*

*Bestämmelser om vem som ska föra in uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del finns i 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988).*

## 8 §

*Om länsstyrelsen beslutar att en ägare ska upplåta eller avstå mark eller annat utrymme enligt 3 eller 4 §§, ska länsstyrelsen i beslutet ange markens eller utrymmets läge och gränser.*

## 9 §

*Den som är skyldig att upplåta eller avstå mark eller annat utrymme enligt 3 eller 4 §§, ska upplåta eller avträda marken eller utrymmet senast den dag då marken eller utrymmet behöver tas i anspråk för det avsedda ändamålet.*

## 10 §

*Den som har avstått mark eller annat utrymme enligt 4 § ska frigöra marken eller utrymmet från inteckningar och andra särskilda rätter. Om detta inte kan ske, ska den som har avstått marken eller utrymmet ersätta kommunen för den skada som därigenom uppkommer.*

***Konkurrens mellan olika rättigheter till mark eller annat utrymme***

## 11 §

*En rätt att använda mark eller annat utrymme med stöd av 3 eller 4 §§ har företräde framför annan rätt till marken eller utrymmet som har uppkommit efter det att detaljplan antogs.*

## 40 §

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

*Ett exploateringsavtal får omfatta följande:*

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

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

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

*2. ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla om behovet av verket uppstår genom ny bebyggelse enligt detaljplanen,*

*3. medfinansieringsersättning, under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde, och*

*4. villkor om en tidsplan för byggnadsverk.*

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

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

2. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 juli 2019 och för mål och ärenden som avser överklagande beslut om sådana detaljplaner och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutlig avgjort. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för exploateringsavtal som avser sådana ärenden om detaljplaner som har påbörjats före den 1 juli 2019.

## 2 Utredningens uppdrag och uppläggning

I detta kapitel ska utredningens uppdrag och uppläggning beskrivas och analyseras. I 2.1 analyserar vi uppdraget och i 2.2 redovisar vi uppläggningsen. Under 2.3 beskriver vi betänkandets disposition.

### 2.1 Analys av direktiven

#### 2.1.1 Övergripande utgångspunkter

Av sammanfattningen i direktiven följer att syftet med utredningen är att säkerställa att i detaljplaner skapade byggrätter tas i anspråk utan onödigt dröjsmål. Bakgrunden är bostadsbehovet. Redan här framgår att utredningens uppdrag berör byggrätter *inom detaljplan*. Det betyder att uppdraget inte omfattar bebyggelse utanför detaljplan för områden som regleras enbart genom översiktsplan eller genom områdesbestämmelser. Som närmre kommer att framgå av kapitel 4 innehar kommunerna enligt Plan- och Bygglagen (2010:900), framöver PBL, det s.k. planmonopolet. En kommun ska alltid upprätta en översiktsplan som omfattar hela kommunen. Därutöver ska bebyggelse enligt PBL som huvudregel planläggas genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Detaljplan krävs om det handlar om ny sammanhållen bebyggelse eller bebyggelse som ska förändras eller bevaras i ett sammanhang.

Det framgår vidare att det enbart handlar om byggrätter för *bostadsändamål*, bakgrunden till utredningen är behovet av nya bostäder. Därmed faller byggrätter för andra ändamål än bostäder utanför uppdraget.

## 2.1.2 Allmän bakgrund

I direktivet hänvisas till olika utredningar. Det handlar om Lantmäteriets PM från 2013, redovisningar från länsstyrelserna i Stockholm, Uppsala, Östergötland, Skåne och Västra Götaland från 2014 och en rapport från Sweco på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting, framöver SKL, för tiden 2008–2012.

I direktivet drar regeringen den slutsatsen att det av detta material *klart* framgår att det finns ett antal byggrätter som inte tagits i anspråk, att det finns olika orsaker till det och dessa kan bedömas motsvara flera års bostadsproduktion.

En utgångspunkt för utredningen är att den utifrån denna formulering bör kunna utgå från att det finns ett stort antal byggrätter som inte tagits i anspråk. Vi kommer att beskriva och utgå från de redovisade rapporterna, men även fördjupa oss i vissa samband.

En komplikation för utredningen kan vara det omfattande lagstiftningsarbete som sker på andra håll om bostadsfrågor. Under vår utredningstid har flera utredningar behandlat närliggande ämnen, särskilt, N 2017:01 Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering, N 2017:04, Utredningen om kommunal planering för bostäder, och N 2017:02, Översiktsplaneutredningen. Därtill kommer utredningar som nyligen har analyserat frågor som ligger nära vårt uppdrag.

Innebörden bör vara att dessa utredningar kan föreslå förändringar i det som utgör grunden för denna utredning. Den nu gällande lagstiftningen kan därmed komma att förändras under vår utredningstid eller kort tid därefter, men att om så kommer att ske är omöjligt att bedöma på förhand.

En fråga blir då hur detta ska hanteras i vår utredning. En nödvändig utgångspunkt kan vara att utgå från gällande lagstiftning, även om självklart samråd med dessa pågående utredningar bör ske så långt som möjligt.

Sammantaget kan en arbetshypotes vara att utredningen bör utgå från de i direktiven angivna rapporterna, men vidare i viss utsträckning utreda de olika sambanden. Utredningen måste vidare kunna utgå från befintlig lagstiftning, men samråda med andra pågående utredningar, vars förslag kan kollidera med våra. Eftersom avgränsningsfrågan är särskilt komplicerad kommer vi att ta upp den såväl i kapitel 4 som i kapitel 5.

### 2.1.3 Juridisk bakgrund

Av direktiven följer att de rättsområden som behöver beskrivas och analyseras är regelverket i PBL om detaljplan, särskilt genomförandet, med bl.a. markanvisningsavtal och exploateringsavtal. Därtill kommer kommunernas möjligheter att lösa in mark enligt såväl PBL som andra lagar, exempelvis Expropriationslagen (1972:719).

### 2.1.4 Beskrivning av vårt uppdrag i direktiven

Av direktiven framgår att den övergripande frågan regeringen vill ha svar på är vilka möjligheter kommunerna har att säkerställa att byggrätterna som tillskapas genom detaljplaneläggning kan genomföras utan onödigt dröjsmål. Utredningen uppdrag är därför följande:

**1. Kartlägga kommunernas möjligheter, som beskrivs i direktivet, att göra detta och analysera hur effektiva dessa instrument är.**

De instrument som beskrivs är angivna i PBL. Det handlar för det första om att kommunen ska bestämma en genomförandetid mellan 5–15 år i detaljplanen. Vidare att kommunen ska upprätta en planbeskrivning om hur planen ska genomföras och om det ska ske genom exploateringsavtal eller markanvisningar. I direktivet nämns särskilt att dessa avtal kan innehålla överenskommelser om tiden, bestämmelser om vite och om återgång av mark. Slutligen nämns kommunernas möjlighet att efter genomförandetiden lösa in kvartersmark som inte har bebyggts enligt detaljplan.

**2. Även studera, analysera och redovisa andra eventuellt förekommande kommunala metoder som används för att byggrätter tas i anspråk.**

En slutsats är att utredningen för att uppfylla dessa två punkter dels måste analysera lagstiftningen för att mer i detalj klarlägga vilka möjlighet och hinder som PBL innebär för genomförandetid, planbeskrivning, exploateringsavtal, markanvisning och markinlösen. Därutöver måste kommunernas tillämpning klarläggas. Det måste förstås ske i samråd med SKL och olika kommuner.

**3. Utredningen ska också sprida information om goda exempel av effektiva metoder.**

Det bör ske genom en särskild beskrivning i betänkandet utifrån analysen under punkt 1 och 2.

**4. Utredningen ska bedöma om det finns behov att förstärka kommunernas möjlighet att säkerställa att detaljplanerna genomförs.**

Här bör det handla om att bedöma om det behövs en större spridning av de goda exempel som finns och om metoderna är tillräckliga för att lösa problemen eller om de krävs en förändring. Vi bör avgöra om det är kommunernas tillämpning som brister eller om det finns hinder i lagstiftningen.

**5. Om det finns behov, eller om det framstår som svårt för kommunerna att ingå avtal med samma innebörd lägga fram förslag, inklusive författningsförslag, som stärker kommunernas möjligheter.**

Innebörden är att utredningen vid behov ska lägga fram förslag som stärker kommunerna.

### **2.1.5 Konsekvensbeskrivning**

Utöver huvuduppdraget ska utredningen genomföra en sedvanlig konsekvensbeskrivning enligt kommittéförordningen. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser göras. Detsamma gäller samhällsekonomiska konsekvenser. För kostnadsökningar och intäktsminskningar för stat, kommuner eller landsting ska en finansiering föreslås.

Vidare ska förslagens konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags anges. Detsamma gäller för jämställdhet och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Av direktiven följer vidare att utredningen ska redovisa konsekvenserna förslagen kan få för bostadsbyggandet.

Konsekvensanalysen bör lämpligen ske med konsultstöd.

## 2.2 Utredningens bedrivande

Utredningen har under arbetets gång sammanträtt med stort antal företrädare för myndigheter, organisationer och företag. Eftersom utgångspunkten är att vässa verktygen för kommuner har vi träffat många kommunala företrädare, men samtidigt även andra myndigheter, organisationer och företag med sakkunskap i frågorna. Problemen med fördröjningar av byggrätter varierar beroende på kommunens belägenhet och storlek. Vi har därför sammanträffat med kommuner från olika delar av landet med olika förutsättningar.

Utredningen har haft stöd av såväl en expertgrupp som en kommunal referensgrupp. Urvalet av företrädare för den kommunala referensgruppens har skett i samråd med SKL. Expertgruppen har företrätt Boverket, Göteborgs kommun, Lantmäteriet, länsstyrelsen, Riksbyggen, regeringskansliet, SABO, SKL och Sveriges Byggindustrier. Vid två expertmöten har företrädaren från Göteborgs kommun ersatts av en företrädare från Stockholms kommun. Den kommunala referensgruppen har bestått av representanter från Nacka, Norrköping, Uppsala, Vetlanda och Örebro kommun. Vi har haft sju sammanträden med expertgruppen och två med kommunala referensgruppen.

Vi har därutöver sammanträffat med representanter från ett stort antal byggföretag. Vi har också samrått med företrädare för Falkenbergs, Faluns, Lunds och Malmös kommun samt med fler företrädare från Stockholms kommun. Eftersom det pågår andra utredningar som arbetar med närliggande frågor har vi även sammanträtt med Översiktsplaneutredningen, Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering och Utredningen om kommunal planering av bostäder.

Professor Hans Lind har varit konsult för utredningen. Han har utarbetat kapitel 6 och konsekvensanalysen i kapitel 8.

## 2.3 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats enligt följande: *Kapitel 3* är en allmän bakgrund. Den redovisar bl.a. de rapporter som ligger till grund för utredningens uppdrag. *Kapitel 4* beskriver den juridiska bakgrunden. De lagrum som har betydelse för att byggrätter inom detaljplan ska kunna utnyttjas utan tidsfördröjning analyseras. I *kapitel 5* beskrivs och analyseras kommunernas tillämpning i relevanta

frågor. *Kapitel 6* redovisar hur byggaktörer med byggrätter avgör när de ska börja bygga och företagens strategier analyseras i ett större sammanhang. I *kapitel 7* redovisar vi våra överväganden och förslag. *Kapitel 8* är en konsekvensanalys och i *kapitel 9* finns lagkommentarerna.

## 3 Allmän bakgrund

I detta kapitel kommer en allmän bakgrund att presenteras. Utredningens direktiv är formulerade mot bakgrunden att ett antal rapporter från 2013 och 2014 redogjort för att det finns ett större antal byggrätter och tomter både inom och utanför detaljplanlagda områden som inte tagits i anspråk. Dessa rapporter innehåller också en analys av orsakerna till varför dessa byggrätter var obebyggda vid tidpunkten de studerades. För att hitta rätt verktyg för att kunna säkerställa att byggrätter tas i anspråk utan onödigt dröjsmål samt för att kunna belysa dess effekter, är det viktigt att förstå dessa orsakssamband. Denna allmänna bakgrund sammanfattar det gällande kunskapsläget med ovan nämnda rapporter som grund. Vi redovisar även andra tidigare studier som är relevanta för utredningen.

### 3.1 Uppdrag till fem länsstyrelser

Regeringen gav i oktober 2013 Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Skåne län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län i uppdrag att var för sig göra en inventering av förekomsten av sådan detaljplanlagd mark avsedd för bostadsändamål som inte tagits i anspråk för det planerade ändamålet. Som bakgrund till uppdraget uppgavs att bostadsbyggandet i landet inte uppgick till den numerär som befolkningsutvecklingen och efterfrågan på bostäder motiverade. Detta framhölls gälla framför allt i landets tillväxtregioner men också på andra håll i landet. Vidare hade det, i den allmänna diskussionen och med representanter från länsstyrelser och kommuner, i vissa sammanhang framförts att det i olika delar av landet finns detaljplaner för bostadsändamål som inte har tagits i anspråk.

Regeringen framhöll i uppdraget att det är angeläget att de resurser samhället lägger på planläggning utnyttjas på ett effektivt sätt. Det innebär att sådan mark som planläggs för ett visst ändamål också får den faktiska användningen som planeringen syftat till och möjliggjort. En planläggning som skapar byggrätter för ett visst ändamål och som inte genomförs missgynnar en rationell markanvändning och förhindrar samtidigt en alternativ användning av den aktuella marken. Vidare påpekades att det är önskvärt att bostadsbyggandet ökar till en nivå som motsvarar föreliggande behov, att planlägningsinstituten utnyttjas på ett rationellt sätt och att den faktiska och planerade markanvändningen bringas att sammanfalla.

### 3.1.1 Bristande statistik och uppföljning

Samtliga länsstyrelser framhöll i sina studier att det generellt saknas samlad kunskap och system om vad som händer efter att en detaljplan har vunnit laga kraft. Det finns ingen aktör som har samlad information om byggnation har påbörjats inom en detaljplan eller hur många bostäder som byggts i förhållande till vad detaljplanen medger. Länsstyrelsen i Uppsala påpekade att det finns behov av ett enhetligt system för att säkra kvaliteten på uppföljningen av det årliga bostadsbyggandet och menade vidare att det saknas incitament för byggaktörerna att inrapportera att en byggrätt tagits i anspråk eller att byggnation påbörjats. Vidare framhöll länsstyrelsen i Uppsala att enhetliga begreppsdefinitioner saknas vilket skapar brister i kommunernas uppföljning. Länsstyrelsen i Västra Götaland anförde i sin rapport att hälften av de studerade kommunerna hade dålig kunskap om den icke ianspråktagna planlagda marken för bostadsändamål. Vidare hade hälften av de studerade kommunerna ett systematiserat arbetssätt för insamling av uppgifter rörande planreserv. Även länsstyrelsen i Skåne framhöll i rapporten att kunskapen om icke ianspråktagna byggrätter skiljer sig mellan kommunerna, några kommuner hade goda kunskaper medan andra saknade kunskap. Länsstyrelsen i Stockholm anförde även att det saknades samlad information om hur många bostäder som en detaljplans byggrätt medger. (Se Länsstyrelsen i Stockholm, Outnyttjade detaljplaner för bostäder. Lägesbild i 13 av länets kommuner i mars 2014, Rapport 2014:7; Länsstyrelsen i Uppsala, 2014, Uppdrag angående viss icke-ianspråktagen detaljplanelagd

mark för bostadsändamål, dnr 402-5554-13; Länsstyrelsen i Östergötland, 2014, Återrapportering: Uppdrag angående viss icke ianspråktagen detaljplanlagd mark för bostadsändamål, dnr 400-10062-13; Länsstyrelsen i Skåne, 2014, Varför byggs det inte på detaljplanlagd mark i Skåne? – Exempel från åtta kommuner, dnr 400-24105-13; Länsstyrelsen i Västra Götaland, 2014, Obebyggda bygggrätter, Viss icke-ianspråktagen detaljplanlagd mark för bostadsändamål i tio kommuner i Västra Götalands län, Rapport 2014:33).

### 3.1.2 Byggrätter som inte tagits i anspråk

Länsstyrelserna har till följd av bristande statistik använt olika metoder och även olika definitioner i arbetet med att kartlägga förekomsten av detaljplanlagd mark avsedd för bostadsändamål som inte tagits i anspråk för det planerade ändamålet. Skillnaderna handlar exempelvis om vilken tidsperiod som studerats, tre länsstyrelser har studerat detaljplaner till och med år 2011. Två länsstyrelser har studerat detaljplaner fram till och med 2012. Vidare varierade startåren. Länsstyrelsen i Stockholm motiverade sin avgränsning (1999–2011) med att detaljplaner som vunnit laga kraft efter 2011 inte var intressanta att titta på då det enligt uppgift vanligen tar ett till två år innan byggstart sker. Länsstyrelsen i Stockholm begränsade vidare urvalet till detaljplaner med mer omfattande bostadsbebyggelse. Även länsstyrelsen i Västra Götaland gjorde bedömningen att det inte var aktuellt att analysera obebyggda bygggrätter som främst berörde enskilda småhus. Länsstyrelsen i Skåne valde bort detaljplaner som hade en tänkt etappindelning och i vilken utbyggnaden gick som planerat eller något långsammare. Det förekom även skillnader i hur länsstyrelserna geografiskt avgränsat urvalet. Ett exempel är Uppsala där länsstyrelsen i Uppsala län valde att studera detaljplaner inom det som i översiktsplanen definierades som stadsväv, det vill säga de mer centrala delarna av Uppsala. Länsstyrelsen i Stockholm valde att studera de kommuner som ligger närmast Stockholms stad samt förekomst av regional stadskärna (Regional stadskärna enligt den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUF 2010).

### 3.1.3 Den främsta orsaken – marknadsförutsättningar

Den orsak som alla länsstyrelser anförde som skäl till varför en bygg rätt inte ännu bebyggts var marknadsförutsättningar. För att en bygg aktör ska kunna byggstarta ett projekt behöver en viss andel av bostäderna vara förhandstecknade. Hur stor denna andel behöver vara varierar utifrån länsstyrelsernas rapporter över landet. Länsstyrelsen i Skåne anförde i sin rapport att byggaktörer har nämnt att denna andel vanligen ligger på 50–60 procent. Länsstyrelsen i Uppsala framhöll att flera byggaktörer eftersträvar 20–40 procent tecknade kontrakt innan byggstart. Länsstyrelsen i Stockholm anförde att mellan 60–70 procent av bostäderna i regel ska vara förhandstecknade innan byggstart kan ske men att denna andel varierar mellan byggaktörerna och de olika projekten och påverkas även av konjunkturläget. Länsstyrelsen i Västra Götaland lyfte att hyresrätter inte kräver en viss förhandstäckning som vid produktion av bostads- och äganderätter samt att byggstart och färdigställande av hyresrätter generellt kan ske snabbare jämfört med andra upplåtelseformer.

Länsstyrelsen i Stockholm drog i sin studie slutsatsen att det primärt var marknadsförutsättningar som styr när och om bostadsbyggnation påbörjats. Den faktor som samtliga byggherrar nämnt som den främsta anledningen till varför ett projekt inte startats var den allmänna konjunkturen. Länsstyrelsen i Stockholm lyfte i rapporten att det fanns flera exempel på byggprojekt som försenats på grund av bristande efterfrågan och menade att detta ofta berott på priset och i några fall på att det redan byggts för motsvarande målgrupp i samma område och att byggherren då kan vänta med säljstart eller projektera om för att möta en ny målgrupp. Vidare var det fler byggaktörer som nämnt att ett breddat utbud kan leda till en snabbare utbyggnadstakt. De studerade detaljplanerna i Stockholms län var nästan uteslutande planerade att bli bostadsrätter eller äganderätter. Länsstyrelsen i Stockholm menade att detta kunde bero på att marknaden för hyresrätter är mindre konjunkturkänslig än marknaden för bostads- och äganderätter.

Även länsstyrelsen i Skåne anförde att den ekonomiska konjunkturen var den enskilt viktigaste orsaken till att byggnation inte kom igång. Detta förklarades med att det inte fanns tillräckligt stor efterfrågan och att byggaktörerna inte fick en tillräckligt stor andel av

bostäderna förhandstecknade för att kunna starta byggnation. Länsstyrelsen i Skåne framhöll även att flera byggaktörer uppgett att många projekt konkurrerar med varandra om samma kunder. Vidare att en del byggaktörer väntade på att efterfrågan skulle stiga för att sätta igång medan andra ville ändra upplåtelseform för att anpassa sig till andra marknadsförutsättningar. Även i Skåne var majoriteten av de studerade projekten bostadsrätter och äganderätter.

Länsstyrelsen i Uppsala framhöll att en av de främsta orsakerna till att byggrätterna inte bebyggts var att det har tagit tid för byggaktörerna att sälja de bostäder som planerats. Länsstyrelsen menade att efterfrågan har förändrats vilket fått till följd att vissa projekt inte kunnat slutföras. Vidare anfördes att det marknadsekonomiska läget lett till att byggaktörer prioriterar vissa byggrätter (i mer attraktiva lägen) samt att byggaktörer av marknadsekonomiska skäl avvaktar påbörjandet för att undvika att ett stort utbud tillfälligt sänker priserna. Vidare framfördes att kommunerna upplevde en diskrepans mellan den lokala efterfrågan och de produkter som byggaktörerna erbjöd, ett smalare utbud framhölls kunna begränsa potentiella köpare och leda till fördröjning av byggstarten. Det snäva utbudet förklarades från byggaktörernas håll vara ett verktyg för att hålla nere produktionskostnaderna och framhölls vara ett viktigt konkurrensverktyg.

Länsstyrelsen i Västra Götaland anförde i sin rapport att en orsak till att flera av byggrätterna var obebyggda berodde på låg efterfrågan. Detta förklarades vidare med att flera av byggrätterna innehöll tomter för småhus där markägaren inväntade en bättre konjunktur. Några detaljplaner gällde flerbostadshus där större byggaktörer inväntade bättre marknadsförutsättningar. Länsstyrelsen i Västra Götaland menade vidare att i ett flertal fall överensstämde inte byggaktörernas planerade produkt med det behov av bostäder som finns i kommunerna.

Länsstyrelsen i Östergötland identifierade i sin studie ett antal detaljplaner där bebyggelsen inte tillkommit på grund av att exploatören/markägaren gjort bedömningen att det inte var aktuellt att genomföra planen vid studiens tidpunkt. I vissa fall uppgavs detta bero på att andra planer antagits och genomförts i närområdet vilket lett till att tänkt exploatering inte längre var lika attraktiv att genomföra. I några fall avvaktade exploatören en stigande efterfrågan. I andra fall uppgavs att exploatören hoppat av projektet i ett sent skede.

### *Etapputbyggnad*

Fyra länsstyrelser framhöll att etappvis utbyggnad ibland är förklaringen till varför en byggrätt inte är ianspråktagen. Detta har överlag inte setts som ett problem. Länsstyrelsen i Skåne valde i sitt urval av studerade detaljplaner bort detaljplaner med etappindelning.

Länsstyrelsen i Västra Götaland framhöll att det fanns obebyggda byggrätter i större detaljplanelagda områden som omfattats av etappvisa utbyggnader och att dessa följde tidplanen. Vidare anfördes att etappvis utbyggnad ibland ansetts nödvändig av utrymmesskäl samt för att inte nå en mättnad hos marknaden.

Även länsstyrelsen i Uppsala framhöll att några detaljplaner genomförts etappvis. Om detta varit planerat och reglerat i överenskomelser behöver inte etapputbyggnad i sig ha lett till att problem uppstått, utan framhålls vara ett sätt för byggaktörerna att sprida riskerna. Länsstyrelsen i Uppsala anförde vidare att i många detaljplaner har det funnits en hög efterfrågan på bostäder i de första etapperna för att sedan stanna av i senare etapper.

Länsstyrelsen i Östergötland framhöll i sin rapport att en del detaljplaner höll på att genomföras och att ett längre genomförande kunde vara avsiktligt när exempelvis detaljplaner för större områden antas och att det i detaljplanen anges olika etapper för utbyggnad.

Länsstyrelsen i Stockholm anförde att en stor del av bostadsbyggandet sker i större stadsutvecklingsprojekt, områden som kan omfatta tusentals bostäder och som planeras att byggas ut etappvis under flera år. Enligt länsstyrelsen i Stockholm varierar utbyggnadstakten bland annat beroende på läget i länet. Här lyftes att kommunen och byggaktören kan ha olika uppfattning om utbyggnadstakten. I rapporten framkom att även mindre projekt kan delas in i etapper, en anledning till detta ansågs vara att projektet blir svårsålt om många bostäder ska säljas vid samma tillfälle.

### *Betydelsen av läget*

Många av de orsaker som länsstyrelserna anförde i sina rapporter hänger ihop med varandra och är nära sammankopplade. Tre länsstyrelser kommenterade specifikt betydelsen av detaljplanens geografiska läge, som kopplar till marknadsförutsättningarna och efterfrågan.

Länsstyrelsen i Västra Götaland anförde att vissa av de outnyttjade byggrätterna låg utanför kommunens tätort och samhällsservice och därför ansågs oattraktiva. Vidare framhölls att liknande problematik fanns i områden lokaliserade nära miljonprogramsbebyggelse eller industriområden.

Länsstyrelsen i Stockholm framhöll i sin rapport att detaljplanens lokalisering i förhållande till kollektivtrafik och geografiskt läge i regionen i något fall tycktes ha påverkat byggstarten. Det anfördes även att det fanns en svårighet att få lönsamhet i projekt i mindre attraktiva områden.

Länsstyrelsen i Skåne framförde att det geografiska läget har stor betydelse för betalningsviljan och därmed efterfrågan på bostäder, något även länsstyrelsen i Uppsala anförde. Länsstyrelsen i Skåne menade vidare att mer centrala projekt kan minska efterfrågan i mindre centrala och oexploaterade lägen.

### **3.1.4 Förändrade förutsättningar och detaljplanens detaljeringsgrad**

Fyra av fem länsstyrelser lyfte i rapporterna att förändrade förutsättningar i kombination med en inaktuell eller alltför detaljerad detaljplan har lett till att byggrätter inte har tagits i anspråk.

Länsstyrelsen i Västra Götaland anförde att den vanligaste orsaken till att äldre detaljplaner inte har genomförts var att detaljplanerna var alltför preciserade för att kunna genomföras med rådande förutsättningar.

Länsstyrelsen i Skåne framförde att många byggaktörer, trots medverkan under detaljplaneprocessen, i efterhand konstaterat att detaljplanen varit för detaljerad vilket lett till svårigheter att ändra storlek eller hustyp då efterfrågan har förändrats. Vidare anfördes att detaljplanen i några fall blivit färdig i en annan ekonomisk konjunktur och att efterfrågan som byggaktören planerat för har förändrats.

Länsstyrelsen i Östergötland identifierade ett antal detaljplaner där exploatering enligt gällande plan inte längre var aktuell, antingen till följd av ny exploatör eller till följd av förändrade förutsättningar i kringliggande bebyggelse eller att andra typer av miljöer eftersträvas. I vissa fall hade arbete med ny plan påbörjats, i andra fall avvaktades till dess att planens genomförandetid skulle gå ut. När det gällde äldre detaljplaner såg inte Länsstyrelsen i Östergötland

detta som något problematiskt. Men framhöll också att i det fall det handlade om nyare planer, som anpassats efter ett särskilt projekt, ansågs mer problematiskt då samhällsresurser läggs på planering till ingen nytta.

Länsstyrelsen i Stockholm konstaterade i sin rapport att i merparten av de studerade detaljplanerna hade en byggaktör varit delaktig i framtagandet av detaljplanen. Det förekom dock projekt där en byggaktör inte varit delaktig. Länsstyrelsen anförde att delaktighet från byggaktör i framtagandet av detaljplan inte garanterar att planen görs för rätt målgrupp. I flera fall där byggaktören varit delaktig i planprocessen har detaljplanen ändå behövts ändrats för att bättre anpassa bostäderna efter hushållens efterfrågan. Vidare konstaterades att detaljplanens grad av flexibilitet i planbestämmelserna tycktes påverka genomförbarheten av byggprojekten.

### *Ny exploatör*

Länsstyrelsen i Uppsala framhöll i sin rapport att det i flera fall har varit försäljning av marken som varit anledningen bakom försenad byggstart. Vid ägarbyten finns ofta en vilja att bygga på ett annat sätt än vad detaljplanen medger. Även länsstyrelsen i Stockholm anförde att det fanns exempel där kalkylerna för ett bostadsprojekt inte bedömts tillräckligt positiva för att medge byggstart och där projektet sålts vidare till annan byggaktör som därefter startat byggnation.

### *Krav och andra riktlinjer*

Fyra länsstyrelser pekade specifikt mot ett antal krav som i några fall ansetts försvåra genomförandet. Samtidigt framhöll Länsstyrelsen i Skåne att planbestämmelser gällande exempelvis buller är lagkrav för att säkerställa en god boendemiljö.

Länsstyrelsen i Skåne framhöll att byggaktörer framfört synpunkter på planbestämmelser i detaljplanen, detta gällde främst gestaltungs krav som ansetts fördyrande och hindrande för en flexibel användning. Men även krav rörande buller, parkering och kommersiella lokaler i bottenvåning nämndes som faktorer som kan ha försvårat projektens genomförande. Även länsstyrelsen i Västra Götaland anförde att byggaktörer i ett fåtal fall hävdade att vara

problematiskt att det ställts krav på verksamheter i bottenvåningen, vilket anses kräva en mer omfattande process. Länsstyrelsen i Skåne anförde vidare att några byggaktörer hade synpunkter kopplade till exploateringsavtalen, exempelvis rörande krav på att byggaktören ska bekosta gator och allmän platsmark även utanför planområdet. Vidare framhölls samtidigt att kommuner sällan uppgett att exploateringsavtal har försenat projekt.

Länsstyrelsen i Östergötland framhöll i sin rapport att ett skäl till att byggnation inte kommit igång var att deltagande parter inte kunnat komma överens om hur den planerade exploateringen ska genomföras eller fördelas.

Länsstyrelsen i Stockholm anförde i sin rapport att det finns exempel på områden där parkeringsnormer gör det svårt för byggaktörerna att få ihop kalkylerna. Vidare nämndes i sammanhanget också ett exempel där bullerkrav hindrat en viss typ av bostäder att tillkomma.

### **3.1.5 I väntan på utbyggd infrastruktur**

Länsstyrelsen i Uppsala framhöll att byggaktörerna upplevt att det varit svårare att få bostäder sålda om det saknas lokal infrastruktur och menade vidare att i många icke ianspråktaga byggrätter har frågor gällande huvudmannaskap lett till fastighetsrättsliga komplikationer.

Länsstyrelsen i Stockholm anförde i sin rapport att grundläggande förutsättningar kan påverka när byggandet påbörjas. Detta exemplifierades med att det i en detaljplan var en transformatorstation som måste flyttas men där finansiering saknats. Vidare att det fanns detaljplaner som vunnit laga kraft men där kommunen ansvarar för att en väg ska byggas innan bostadsbyggandet kan starta.

### **3.1.6 Kompetens och resurser**

Länsstyrelsen i Uppsala framhöll i sin rapport att ett återkommande svar från både kommun och byggaktör var att det på grund av kapacitetsbrist var svårt att bygga snabbare än vad som gjordes då. Här räknades både materiella resurser och kompetens in. Enligt byggaktörerna fanns en kompetensbrist inom hela byggbranschen.

### 3.1.7 "Lucktomter"

Länsstyrelsen i Östergötland framhöll i sin rapport att många av de identifierade icke ianspråktaga byggrätterna var "naturliga lucktomter", det vill säga enstaka strötomter som inte bebyggts. Det framgår av rapporten att detta var det vanligaste skälet till att byggrätten var obebyggd. Detta framhölls inte vara problematiskt utan sågs som en naturlig del i äldre villaområden eller i omvandlingsområden.

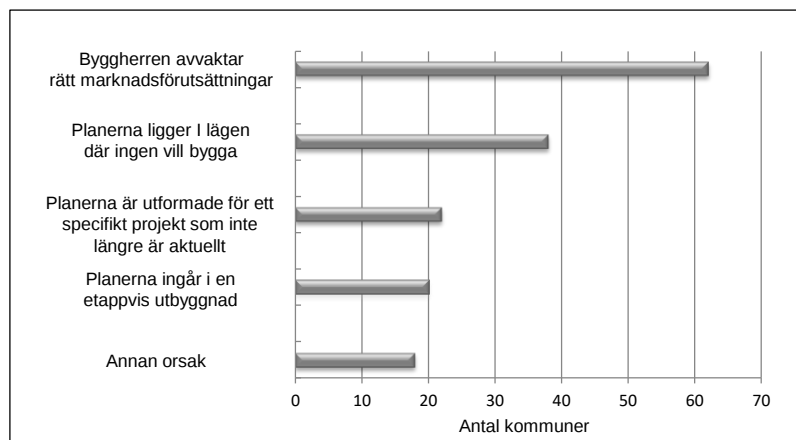
Länsstyrelsen i Västra Götaland anförde att vissa obebyggda byggrätter innehöll tomter för småhus där markägaren inte velat exploatera marken, ett skäl som nämndes var för att undvika grannar.

Två länsstyrelser studerade inte detaljplaner där byggrätterna rörde enskilda småhus.

## 3.2 Planprocessutredningen

Planprocessutredningen tillsattes i februari 2014 och hade som uppdrag att föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och utbudet av markanvisningar. I september 2014 fick de ett tilläggsuppdrag att även omfatta möjligheten till bättre planberedskap. Se också kapitel 4.1.3.

Planprocessutredningen genomförde i sin utredning en enkätundersökning som skickades till de 155 kommuner som i Boverkets bostadsmarknadsenkät 2014 uppgav att de hade ett underskott på bostäder i kommunen som helhet. 114 av kommunerna bevarade enkäten (Bättre samarbete mellan stat och kommun – Vid planering för byggande, SOU 2015:109 s. 37). En fråga löd: Finns byggrätter för bostäder i aktuella detaljplaner där genomförandet inte har påbörjats tre år efter planens antagande? Denna fråga svarade 84 kommuner ja på. Vidare fick de kommuner som svarade ja på frågan även svara på varför genomförandet inte påbörjats. Resultatet av Planprocessutredningens enkät visas i figur 3.1 nedan.

**Figur 3.1 Planprocessutredningens enkätundersökning**

Enkät svar på frågan: "Varför har genomförandet inte påbörjats?" Flera svarsalternativ var möjliga.

Källa: SOU 2015:109.

### 3.3 SKL:s studier

Sweco studerade under hösten 2013, på uppdrag av Sveriges kommuner och landsting, SKL, 25 kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför inte byggnation påbörjats. I rapporten *Hänger det ihop?* anføres att det vid studiens genomförande fanns omkring 71 800 byggklara bostäder i lagakraftvunna detaljplaner i de studerade kommunerna.

Sweco anför i rapporten att fördelningen mellan hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt är relativt jämn i den planlagda "lägenhetsreserven". Vidare att markägandet för den planlagda markreserven för bostäder huvudsakligen fördelas mellan kommunen och privata byggföretag men att skillnader i markägförhållanden varierar mellan de undersökta kommunerna. De orsaker till varför inte byggstart sker som framhölls i rapporten sammanfaller till stor del med de orsaker som länsstyrelserna och Planprocessutredningen också pekat på.

SKL genomförde också under 2015 en enkätstudie, *Vilken beredskap har kommunerna för nya bostäder?* (SKL, 2015-12-03), där ett sextiototal kommuner fick frågor om deras beredskap med planer för nya bostäder. I studien uppgav kommunerna att det fanns nästan 173 000 potentiella bostäder i färdiga och aktuella detaljplaner. Vidare har SKL också studerat tiden det tar mellan det att

detaljplanen har vunnit laga kraft till dess att ett komplett bygglov lämnats in. I en enkät som genomfördes 2016 framkom att i drygt 60 procent av de 45 svarande kommunerna var mediantiden mellan lagakraftvunnen detaljplan till komplett inlämnat bygglov längre än 18 månader.

### 3.4 Boverkets rapport Kommunernas planberedskap

Boverket fick 2011 i uppdrag av regeringen att bl. a. kartlägga och analysera omfattningen av viss sådan för bostadsändamål detaljplanerad mark som inte har tagits i anspråk för avsett ändamål. Boverket konstaterade i sin rapport *Kommunernas planberedskap* (rapport 2012:10) att varken kommunerna eller staten har några samlade uppgifter om omfattningen av hur mycket detaljplanerad mark för bostadsändamål som inte har tagits i anspråk och konstaterade att det inom ramen för uppdraget inte var möjligt att kartlägga omfattningen av eventuellt outnyttjade byggrätter. Boverket anförde att det saknas statistik över antalet detaljplaner som vunnit laga kraft, det går inte att på ett enkelt sätt få fram statistik eller enskilda uppgifter över ändamålen med de olika detaljplanerna och därmed går det inte heller att få fram vilka planer som är avsedda för bostadsändamål, det går inte att få fram information om hur många byggrätter som detaljplanerna medger och inte heller hur stor andel av byggrätterna som utnyttjats.

Boverket anförde att de flesta kommuner inte för register över de detaljplaner som inte är utbyggda eller hur många byggrätter som detaljplaner medger. Boverket anförde samtidigt att kommunerna via plankartor kan få fram information om detaljplaner för bostadsändamål men att det inte finns i sammanställd form. För att kunna sortera ut de data som krävdes för att Boverket skulle kunna utföra sitt uppdrag skulle en orimligt stor arbetsinsats från kommunerna krävas. Boverket konstaterade vidare att kunskapen om detaljplaneberedskapen i form av outnyttjade byggrätter och bygglov ofta hanteras i olika delar av kommunens verksamhet och att kopplingen mellan dessa kan vara svag eller obefintlig. Vidare anförde Boverket att ett fåtal kommuner för någon form av register över detaljplanlagda byggrätter och hur många bostäder som kommit till stånd

under innevarande år. Dock är informationen om hur många bostäder som byggts inte kopplad till berörd detaljplan.

### 3.5 Lantmäteriets promemoria

Lantmäteriet konstaterade 2013 i promemorian Låg produktion av bostäder – är de obebyggda tomterna en av orsakerna? att det enligt fastighetsregistret fanns cirka 115 000 obebyggda tomter i Sverige. Av dessa uppskattades cirka 14 000 finnas i de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Tomterna kunde vara belägna både inom och utanför detaljplanelagda områden. Orsakerna till varför tomterna var obebyggda förklaras med att de låg i delar av landet där efterfrågan på nyproducerade bostäder var låg. Vidare anförde Lantmäteriet att undersökningar som gjorts visar att motiven till viss del skiljer sig åt beroende på ägarkategori. Privatpersoner, som utgör den största gruppen ägare, har i många fall inte för avsikt att bebygga sin tomt utan har kvar tomten som en investering för framtiden. I flera fall ligger den obebyggda tomtmarken i anslutning till ägarens befintliga småhusfastighet, ett skäl till att tomten fortsatt hålls obebyggd är för att ägaren inte vill ha nybebyggelse intill. Därtill nämns också att det finns markägare som har önskemål att bygga men av ekonomiska skäl inte kan starta.

### 3.6 Utredningens analys

#### 3.6.1 Byggrätter som inte tagits i anspråk

I utredningens direktiv konstaterar regeringen att det av tidigare utredningar klart framgår att det finns ett stort antal byggrätter som inte tagits i anspråk och att detta beror på olika orsaker. Också Planprocessutredningen konstaterade i sitt betänkande, Bättre samarbete mellan stat och kommun – Vid planering för byggande, SOU 2015:109, att genomförda kartläggningar visar att det finns ett betydande antal detaljplaner med outnyttjade byggrätter i många kommuner. Men anförde även att det, på grund av att studierna använt olika definitioner och metoder för att kartlägga förekomsten av icke ianspråktaga byggrätter, inte går att få någon uppfattning om hur många byggrätter det rör sig om.

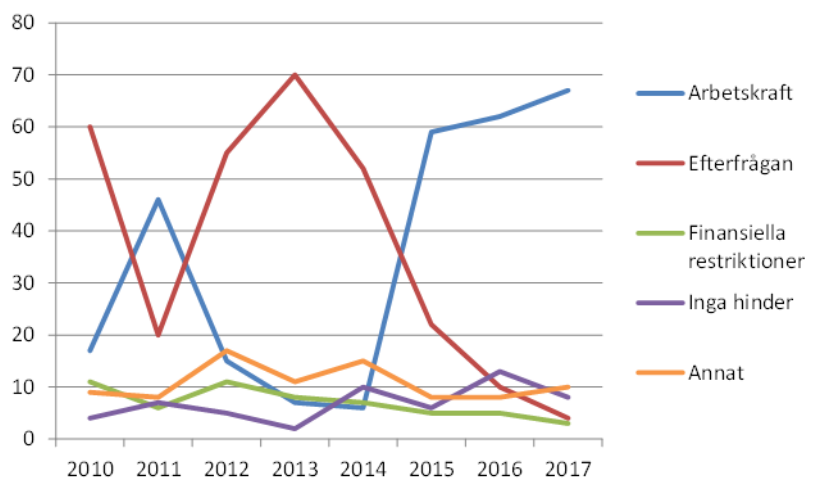
Även denna utrednings uppfattning är att det till följd av bristerna gällande definitioner, statistik och uppföljning inte – utan ett omfattande kartläggnings- och utredningsarbete – går att få en aktuell bild över hur många byggrätter som nyttjats i förhållande till vad detaljplanen medger, men att tidigare studier visat att det förekommer. Det är också troligt att antalet varierar över tid då marknadsefterfrågan och konjunktur har stor betydelse. För denna utrednings syfte, att kommunerna i högre utsträckning än i dag ska kunna säkerställa att i detaljplaner tillskapade byggrätter tas i anspråk utan onödigt dröjsmål, är det dock inte avgörande att ha en aktuell bild över det specifika antalet byggrätter inom detaljplan som inte nyttjats. Utredningen har gjort bedömningen att fokusera på lösningar och kommunernas verktyg.

I avsnitt 3.7 redogör vi för hur och vilka uppgifter som samlas in till statliga myndigheter och som kopplar till vårt uppdrag.

### 3.6.2 Orsakssambanden

Även om fokus ska ligga på kommunernas framtida möjligheter och inte på orsakerna till problemet är det viktigt att redogöra för och förstå de bakomliggande orsakerna till varför byggrätter inte tas i anspråk. Det har vidare framhållits att bristen vad gäller kompetens och resurser i dag är en än mer vanligt förekommande orsak än vad tidigare studier redogjort för.

Figur 3.2 visar främsta hinder för bostadsbyggande baserat på Konjunkturinstitutets frågor till de byggande företagen (En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, SOU 2017:73, s. 32).

**Figur 3.2** Främsta hinder för bostadsbyggande

Källa: En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, SOU 2017:73.

Boverket frågar varje år också kommunerna om faktorer som begränsar bostadsbyggandet. Kommunerna får ange de tre främsta hindren i kommunen. Resultatet av Bostadsmarknadsenkäten 2017 för riket visar att höga produktionskostnader just nu är den främsta bristen. Boverket redovisar också svaren i olika geografiska indelningar. I Storstockholm uppges överklaganden av detaljplaner vara det främsta hindret. I Storgöteborg uppges det främsta hindret vara brist på detaljplan på attraktiv mark och i Stormalmö är det höga produktionskostnader.

Det ska noteras att detta inte är skäl specifikt kopplade till byggrätter inom detaljplan som inte nyttjats, men diagrammet ovan visar tydligt att främsta hinder för byggande varierar över tid. Boverkets enkätundersökning visar också att hindren för bostadsbyggande kan variera över landet.

Efter att de studier vi redovisar för i bakgrunden togs fram, har det även skett förändringar inom den lagstiftning detaljplane-processen verkar. Bland annat har bullerkrav och möjligheter att ställa kommunala särkrav förändrats (se vidare kapitel 4.1.3). Detta skulle kunna påverka orsakssambanden då tidigare studier pekat på att riktlinjer och krav i vissa fall ansetts påverka genomförandet av detaljplaner.

Några länsstyrelser konstaterade i sina studier att majoriteten av de studerade icke ianspråktaga byggrätterna är planerade bostads- eller äganderätter vilket förklaras med att hyresrätter är mindre konjunkturkänsliga än bostads- och äganderätter. Det är svårt att utifrån länsstyrelsernas rapporter dra några ytterligare slutsatser om detta.

Utredningen har gjort bedömningen att inte studera enskilda orsakssambands aktualitet. Detta då regeringen genom att nu utgå från dessa rapporter i formuleringen av uppdraget bör ha bedömt att rapporterna är fortsatt aktuella. Därvid har det under utredningens arbete inte anförts några invändningar mot att orsakssambanden inte skulle vara fortsatt giltiga. Eftersom, marknadsförutsättningarna, den ekonomiska konjunkturen och efterfrågan, är något som de tidigare rapporterna tydligt pekar på som orsak till varför byggrätterna inte utnyttjats så är utredningens utgångspunkt att orsakssambandens styrkeförhållande i relation till varandra kan variera över tid och över landet, men att orsakssambanden i all väsentlighet fortsatt gäller, oavsett konjunktur.

### 3.6.3 Definitioner och begrepp

Utredningen syftar till att kommunerna i högre utsträckning än i dag ska kunna säkerställa att byggrätter i detaljplaner ska tas i anspråk utan onödigt dröjsmål. Men vad menas egentligen med *byggrätter* som ska *tas i anspråk utan onödigt dröjsmål*?

De studier som har tagits upp i föregående avsnitt har använt sig av olika definitioner och metoder för att kartlägga ”byggrätter inom detaljplan som inte tagits i anspråk”. Som redogjorts för i kapitel 3.6.1 finns olika uppfattningar om huruvida bland annat etappvisa utbyggnader, mindre detaljplaner, äldre detaljplaner eller detaljplaner som omfattas av småhusbebyggelse ska falla in i definitionen av byggrätter inom detaljplan som inte tagits i anspråk. Utöver detta har det framförts till utredningen att detaljplaner som följer ett planerat genomförande inte ska ses som outnyttjade.

### *Olika typer av byggrätter*

Beroende på markägförhållande kan det sägas finnas olika typer av byggrätter för bostäder. Vid möten med kommunala företrädare har det anförts att det är viktigt att särskilja dessa då kommunens verktyg skiljer sig åt beroende på vilken typ av byggrätt som avses. Utredningen konstaterar att det finns fyra olika typer av byggrätter. Vi diskuterar begreppet från ett juridiskt perspektiv i kapitel 4.3.1.

- Byggrätten återfinns på kommunalägd mark som upplåts med tomträtt,
- Byggrätten återfinns på kommunalägd mark som överlåts till byggaktör,
- Byggrätten återfinns på mark som ägs av byggaktör,
- Byggrätten återfinns på mark som ägs av privatperson.

### *Planberedskap och planeringsberedskap*

Det ligger nära tillhands att i samband med byggrätter inom detaljplan som ska tas i anspråk utan onödigt dröjsmål också diskutera begreppen planberedskap och planeringsberedskap. Boverket menar i rapport 2012:10 Kommunernas planberedskap att begreppet *planberedskap* till stor del har förlorat sin betydelse. Begreppet, som används sedan 1960-talet och avsåg den beredskap kommunen hade i form av byggklara detaljplaner som väntade på att kunna genomföras av kommunen själv enligt en budgeterad plan med statlig delfinansiering, täcker inte in de behov av eller krav på beredskap som kommunerna bör kunna uppfylla när det gäller möjlighet att effektivt och kvalitetsmedvetet ta fram de detaljplaner som behövs. Boverket anser att begreppet planberedskap bör ersättas av *planeringsberedskap* som innefattar strategisk beredskap, markberedskap och resurs och organisationsberedskap. Boverket menar att de kommuner som lyckas bäst med sin planering för bostadsändamål är de som aktivt arbetar med sin planeringsberedskap.

Planprocessutredningens uppdrag, att utreda om det bör ställas krav på kommuner med hög efterfrågan på bostäder att ha färdiga detaljplaner motsvarande exempelvis tre års byggande av bostäder, utformades bland annat mot bakgrund att kommunerna genom att

ha en planberedskap kan göra delar av processen enklare och mer effektiv. Vidare anfördes i Planprocessutredningens direktiv att kommunernas bristande planeringsberedskap utgjorde ett hinder för att snabbt kunna påbörja ett bostadsbyggande. Planprocessutredningen anslöt sig till Boverkets definition av planeringsberedskap och diskuterade i betänkandet Bättre samarbete mellan stat och kommun – Vid planering för byggande, SOU 2015:109, begreppet planberedskap i relation till outnyttjade byggrätter. Planprocessutredningen anförde att om det handlar om byggrätter som sannolikt kommer att utnyttjas inom en överskådlig framtid kan de ses som en del i kommunens planberedskap för bostadsförsörjning, exempelvis etapputbyggnader. Om det handlar om mindre ändamålsenliga detaljplaner, exempelvis platser där detaljplanläggningen var en ”felbedömning” avseende t.ex. efterfrågan eller annat, ansåg Planprocessutredningen att det normalt inte finns skäl att agera för att ett byggande verkligen ska påbörjas. Detsamma ansågs gälla äldre detaljplaner där det med dagens samhällskrav inte längre är lämpligt att bygga. Planprocessutredningen framhöll att de fall där samhället kan ha skäl att tvinga fram ett plangenomförande är då platsen är en viktig resurs för bostadsförsörjningen men där markägaren saknar vilja eller förmåga att bygga. Även dessa outnyttjade byggrätter menade Planprocessutredningen kan ses som en del i kommunens planberedskap. Vidare anfördes i betänkandet att en fungerande planberedskap förutsätter att kommunen tar fram detaljplaner som har förutsättningar att genomföras.

### *Byggrätter som ska tas i anspråk utan onödigt dröjsmål*

Denna utredning utgår ifrån att vårt uppdrag inte syftar till att begränsa eller påverka kommunernas möjligheter att arbeta med planberedskap eller planeringsberedskap. Vi är medvetna om att ett visst dröjsmål innan byggrätten tas i anspråk i vissa fall kan vara naturligt eller planerat. Kärnan i uppdraget är kommunernas *möjligheter* att säkerställa att byggrätter som skapas genom detaljplanläggning kan genomföras utan *onödigt* dröjsmål. Alla byggrätter är icke ianspråktaga eller outnyttjade fram till dess att de bebyggs. Det är bara kommunerna själva som, från fall till fall, kan avgöra när en

byggrätt inte följer den planerade utbyggnaden, det vill säga när det uppstår onödigt dröjsmål.

### **3.7 Statistik och insamling av uppgifter beträffande detaljplaner**

Som vi redogjort för pekar tidigare genomförda studier på brister när det gäller möjligheterna att följa upp byggrätter inom detaljplaner. Även denna utrednings utgångspunkt är att det med dagens insamling av data och statistik inte, utan ett omfattande kartläggningsarbete, går att få en aktuell bild över vad som byggs i förhållande till vad detaljplanen medger. I detta avsnitt redogör vi för hur och vilka uppgifter som samlas in till statliga myndigheter och som kopplar till vårt uppdrag.

#### **3.7.1 SCB:s statistik beträffande boende, byggande och bebyggelse**

Statistiska centralbyrån, SCB, är ansvarig statistikmyndighet för boende, byggande och bebyggelse. SCB presenterar varje kvartal preliminär statistik gällande bland annat bostadsbyggandets utveckling med avseende på påbörjade och färdigställda bostadslägenheter fördelat på olika hustyper. Vidare presenteras årsvis definitiv statistik gällande färdigställda bostäder mer detaljerat med avseende på lägenheternas och husens utformning samt regionala och kommunala variationer. Kvartalsvis statistik gällande bygglov för bostäder och lokaler presenteras också. I statistiken för bygglov återfinns också information om hur många bostäder och bruttoarea som bygglovet avser. Här ska noteras att endast de åtgärder som kräver bygglov ingår, nya bostäder som inte kräver bygglov täcks inte in.

Gällande statistikens tillförlitlighet anför SCB att uppgifterna i kvartalsstatistiken är preliminära (se Statistiska centralbyrån, Kvalitetsdeklaration, Bygglov, nybyggnad, ombyggnad och rivning, 2017-05-01). En viss eftersläpning i rapporteringen samt ändringar i byggprojekten förekommer vilket leder till en underskattning, den preliminära kvartalsstatistiken revideras fortlöpande. Tillförlitligheten för huvudvariablerna i årsstatistiken anser SCB är god. Det

förekommer dock osäkerhetskällor, den största anses vara rapporteringen från kommunerna. Här pekar SCB på att kommunernas byggnadsnämnder har fått minskade resurser i och med ändringen av PBL 1995 då kontrollansvaret lades över på byggaktörerna. Rapporteringen av projekten blir ibland försenad både avseende påbörjande och färdigställande. SCB menar också att kommunerna är beroende av den information byggaktören lämnar, ofullständiga eller felaktiga uppgifter kan inte alltid korrigeras.

Alla kommuner lämnar varje månad in uppgifter om beviljade bygglov. De preliminära uppgifterna är i regel underskattade på grund av sent inkomna rapporter eller bortglömda projekt, för enstaka kvartal med upp till 50 procent för antal bygglov respektive total bruttoarea, för ackumulerade uppgifter är underskattningen 5–30 procent.

Uppgift om påbörjade hus lämnas in till SCB genom en förteckning över pågående projekt där påbörjandet utgår ifrån byggaktörens planerade påbörjande enligt startbesked, denna uppgift avviker enligt SCB ibland från det faktiska påbörjandet av byggnadsarbetena. Via statistiken för priser för nyproducerade bostäder får SCB för en del projekt in ett mer faktiskt påbörjande av byggnadsarbetet från byggaktören. Uppgift om färdigställande utgår i första hand från slutbeskedet som byggaktören får av byggnadsnämnden. I de fall bygglov beviljades före 2011 krävs en annan handläggning då slutbevis i många fall utfärdades efter det byggnaden blivit klar för inflyttning. I årsstatistiken för färdigställda lägenheter kan enligt SCB projekt hamna på fel redovisningsår då uppgifterna inkommer efter publicering, cirka 5 procent av alla färdigställda lägenheter hamnar på fel redovisningsår.

### 3.7.2 Insamling av detaljplaner

När en detaljplan vunnit laga kraft ska kommunen inom två veckor skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten (PBL 5 kap 32 §). Kommunen behöver inte skicka handlingarna till länsstyrelsen om länsstyrelsen på annat sätt har rutiner för att ta del av handlingarna och därför har beslutat att handlingarna inte behöver skickas. I Stockholms län har länsstyrelsen beslutat att kommunerna inte längre ska skicka in

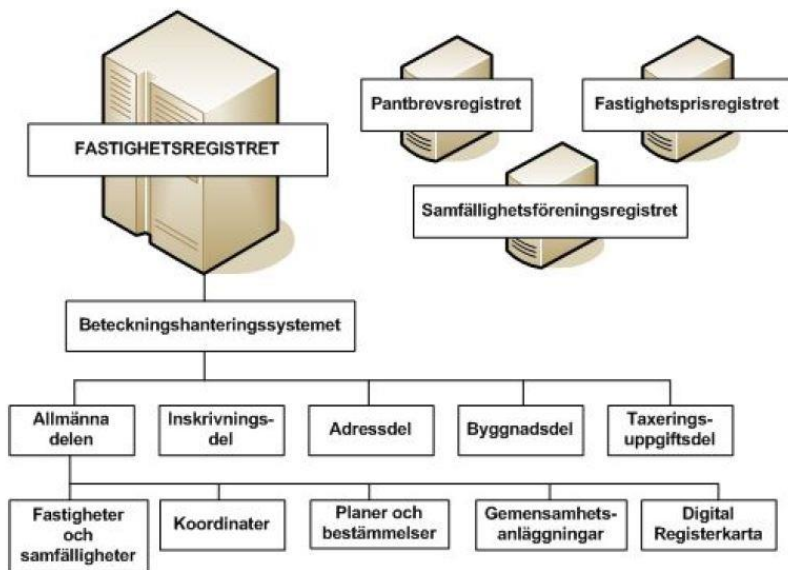
arkivhandlingar gällande de lagakraftvunna detaljplanerna eftersom dessa finns tillgängliga i Lantmäteriets arkiv. Dock ska kommunerna fortfarande skicka in lagakraftbevis eller meddelande som styrker detta (beslut 2015-12-17, 100-40693-2015).

När Lantmäteriet får in handlingarna förs uppgifterna in i Fastighetsregistret och handlingarna arkiveras i Lantmäteriets digitala arkiv Arken. Detta så att det blir synligt för allmänheten vilken plan som gäller och för att lantmåteriförrättningar ska ske enligt rätt plan. Vilka uppgifter som ska redovisas regleras av Fastighetsförordningen (2000:308).

Handlingar till Lantmäteriet kan skickas in både digitalt och analogt. I Arken läggs en digital avbildning av planerna in, denna information är inte georefererad och medger inte någon digital vidareanvändning. Fastighetsregistret är Sveriges officiella register över hur marken är indelad och vem som äger vad. I Fastighetsregistrets allmänna del ingår den digitala registerkartan, där detaljplaner och andra markreglerande bestämmelser finns lagrade till sin utbredning. Registerkartan visar inte enskilda användnings- eller egenskapsbestämmelser. I den allmänna delen finns också en del som redovisar planer och bestämmelser, här finns information i form av en aktbeteckning, som visar vilka planer och bestämmelser som gäller för ett visst område. För att få information om markanvändningen måste källdokumentet studeras.

I Fastighetsregistret ingår också taxerings- och värderingsenhetsuppgifter för mark och byggnader. Denna del används bl.a. av banker som underlag vid kreditgivning och vid värdering av fastigheter. Uppgifterna i fastighetstaxeringen fastställs årligen, normalt vid årsskiftet, av Skatteverket.

Figur 3.3 Fastighetsregistrets uppbyggnad



Källa: Boverket, Kommunernas planberedskap, 2012:10.

Den metod fler länsstyrelser använt sig av i sina studier för att kartlägga byggrätter som inte har tagits i anspråk utgörs av en korskörning av flera register. Genom att använda den digitala registerkartan, där detaljplanerna finns lagrade till sin utbredning, i kombination med uppgifter från fastighetstaxeringsregistret om fastigheter avsedda för bostadsändamål men som saknar byggnadstaxering, skulle man få fram obebyggda fastigheter inom detaljplanelagt område.

Det har dock visat sig att denna metod kräver en omfattande kvalitetssäkring. Länsstyrelsen i Stockholm anför i sin rapport *Outnyttjade detaljplaner för bostäder – Lägesbild i 13 av länets kommuner* i mars 2014 (2014:7, s. 11) att många av detaljplanerna i sammanställningen kunde plockas bort då byggstart var påbörjad. Vidare rapporterade kommunerna i flera fall in fel i dataregistren som GIS-kartorna i undersökningen baserades på. Det förekom fastigheter kodade för bostadsändamål som i realiteten var avsedda för annan verksamhet. Det fanns också exempel på fastigheter som inte fångats på kartan. Länsstyrelsen i Stockholm anför att en anledning till detta kan vara felkodning av Lantmäteriet. Boverket anför i sin rapport *Kommunernas planberedskap* (2012:10, s. 19) att planuppgifter som

de intervjuade kommunerna själva lämnade inte stämde överens med uppgifterna i Lantmäteriets register. Boverket drog slutsatsen att detta säkert beror på flera orsaker och att en orsak kan vara att kommuner inte skickar information om planer till lantmäterimyndigheten.

### 3.7.3 Plan- och byggenkäten och Bostadsmarknadsenkäten

Boverket har i uppdrag att följa upp tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen. Underlaget till uppföljningen hämtas till stor del från den plan- och byggenkät som årligen skickas ut till länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelserna besvarar årligen enkäten med frågor gällande tillämpningen av plan- och bygglagens regler om översiktsplanering, detaljplanering, lov, byggande och tillsyn. Länsstyrelserna kodar inkomna ärenden enligt en kodmall, enkäten bygger till stor del på denna. Frågorna besvaras antingen på läns- eller kommunnivå. Kommunerna besvarar en annan enkät för att fånga de ärenden som inte fångas upp av länsstyrelsen, bland annat antal planbesked och inkomna och avgjorda ärenden om lov, besked och anmälan. En fråga kommunerna besvarar är hur många nya bostäder som möjliggjorts genom detaljplaner som vunnit laga kraft under året.

Boverket ska också följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden. Detta görs bland annat genom Bostadsmarknadsenkäten (BME) som varje år besvaras av landets samtliga kommuner. Syftet med enkäten är att få en aktuell bild över situationen på bostadsmarknaden, att kunna följa utvecklingen över tid samt att bidra med ett underlag för bedömning av utvecklingen. Det är Boverket som tar fram och utformar enkätens frågor och länsstyrelserna som ansvarar för enkätinsamlingen och kontakten med kommunerna. Boverket presenterar sammanställningar på nationell nivå, länkar till regionala analyser och öppna data. Enkäten består av kommunernas bedömningar i olika frågor. Kommunerna ska bland annat ange hur många förväntade påbörjade bostäder som förväntas tillkomma genom nybyggnad i flerbostadshus och småhus samt fördelat över olika upplåtelseformer. Definitionen på förväntat antal påbörjade bostäder genom nybyggnad är de bostäder som kommunen bedömer med hänsyn till planläge, projektering och marknadsförutsättningar kommer

att påbörjas. Vidare ska kommunerna ange de tre främsta orsakerna som för närvarande begränsar bostadsbyggandet i kommunen.

### 3.7.4 Digitalisering av planprocessen innebär nya möjligheter

En digital planprocess innebär att den information som behövs i processen är tillgänglig och användbar digitalt. Digitaliseringen innebär att det skulle vara enklare att mellan olika aktörer få fram information om detaljplaner och dess innehåll under planprocessens gång. De flesta kommuner tar i dag fram detaljplaner med hjälp av datorprogram och många kommuner har även gällande planer tillgängliga på webben. Men planerna är inte alltid vektoriserade eller georefererade. I de fall information finns digitalt är den inte alltid tillgänglig i ett enhetligt format och inte heller läsbar maskinellt (Boverket, Digitala detaljplaner – reglering av hur detaljplanerna ska utformas digitalt, Rapport 2017:21).

Regeringen har under senare år gett bland annat Boverket, Lantmäteriet och Statskontoret flera uppdrag som behandlar digitaliseringen av planprocessen. År 2016 beslutade regeringen om en satsning på digitalisering inom ett antal områden i offentlig sektor, satsningen benämns Digitalt Först. Inom ramen för Digitalt Först gavs Lantmäteriet i uppdrag att vara utvecklingsmyndighet för den digitala samhällsbyggnadsprocessen. Lantmäteriet fick i februari 2016 i uppdrag att, i samarbete med bl. a. Boverket, främja digital förnyelse genom att tillgängliggöra information i samhällsbyggnadsprocessen. Detta uppdrag gäller åren 2016–2018 och består av flera faser, slutredovisning skulle ske senast den 28 februari 2019 men avrapporterades redan i slutet av januari 2018. Målsättningen med uppdraget var att verka för en enklare, öppnare och mer effektiv planerings- och byggprocess till nytta för medborgare, företag och andra aktörer. (N2016/01419/EF). I slutrapporten för uppdraget, Digitalt först – För en smartare samhällsbyggnadsprocess (2018:1) anförde Lantmäteriet att det främsta hindret för en digitaliserad process är att informationsförsörjningen är splittrad och i flera delar fortfarande analog vilket försvårar tillgången till information. Lantmäteriet menar att det finns behov av en nationell samordning av tillgång till grundläggande information i samhällsbyggnadsprocessen och föreslår att en nationell plattform för tillgång till relevant

geodata i processen tas fram. Informationsförsörjningen bör enligt Lantmäteriet vara i fokus under närmaste åren och prioriterade insatser är bland annat digitalisering av detaljplaner och utredningsmaterial samt tillgängliggörande av dessa via den nationella plattformen. Lantmäteriet föreslår att uppdraget ”Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess” breddas och att Lantmäteriet även får i uppdrag att beskriva en lösning som möjliggör ett nationellt tillgängliggörande av all geodata inom samhällsbyggnadsprocessen samt att Lantmäteriet tilldelas medel för att föreslå en lösning för nationellt tillhandahållande av detaljplaner. Lantmäteriet lyfter i rapporten också ett antal identifierade problem i digitaliseringsprocessen, bland annat juridiska hinder. Lantmäteriet anser att fastighetsregisterlagstiftningen är kraftigt föråldrad och i behov av en modernisering. Bland annat anses avvägningen mellan intresset för integritetsskydd och behovet av elektronisk åtkomst till informationen, vara oproportionell. Lantmäteriet lyfter som exempel på detta kommuners behov av att kunna söka fram fastigheter utifrån personnummer. I dag är sådan åtkomst till informationen förbjuden enligt lagen om fastighetsregister. Kommunen kan därför inte erbjuda sökanden i exempelvis bygglovsärenden en snabb översikt över sökandens fastigheter. Handläggaren på kommunen är i stället hänvisad till att ringa till Lantmäteriets kundtjänst för att få reda på vilka fastigheter som ägs av sökanden.

Boverket har under 2017 haft i uppdrag att utreda hur nya detaljplaner ska utformas tekniskt för att göra det enklare att utbyta information om planbestämmelser digitalt (N2017/00584/PBB). Även Boverket anförde i sin rapport Digitala detaljplaner – Reglering av hur detaljplaner ska utformas digitalt (2017:21) att det krävs en nationell plandatabas för att underlätta samhällsplaneringsprocessen och utvecklingen av digitala tjänster. En sådan databas kan sedan användas för informationsinsamling på regional och nationell nivå för hämtning av planinformation hos kommuner. Det skulle innebära att nationell information görs tillgänglig, också sådan information som i dag inte finns att tillgå samlad. Inom ramen för uppdraget skickade Boverket en enkät till ett antal kommuner, centrala myndigheter, programvaruleverantörer och andra organisationer med intresse och erfarenhet av digitalisering. Av 42 svar var 40 positiva till framtagandet av en nationell databas. Boverket anser att Lantmäteriet är den myndighet som bör få ansvar för detta. Vidare anförde

Boverket att det behövs en reglering av den tekniska utformningen av detaljplaner och att enhetliga definitioner och gränssnitt utvecklas. Boverket föreslog att det införs krav i plan- och bygglagen om att information som hör till nya detaljplaner och planbeskrivningar ska finnas i elektronisk form och att ett bemyndigande ska införas som innebär att Boverket ges rätt att meddela föreskriver om hur den elektroniska informationen ska vara utformad. I februari 2018 kom regeringens proposition Digitalisering av grundkartor och detaljplaner (Prop. 2017/18:132), i propositionen föreslår regeringen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om standarder för utformning av grundkartor, detaljplaner och planbeskrivningar. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018. När det gäller bemyndigandet att meddela föreskrifter förväntas det ta omkring ett år att ta fram enhetliga standarder för utformning av grundkartor, detaljplaner och planbeskrivningar. Boverket har i sin rapport angett 2021 som en rimlig tidpunkt för ikraftträdande av föreskrifterna för att berörda aktörer ska hinna förbereda sig för nya standarder.

Utöver detta fick Boverket i december 2017 nya uppdrag av regeringen att förstärka verkets medverkan för en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen. Uppdraget innefattar att främja utvecklingen av digital planerings- och bygginformation, standarder, gränssnitt och informationsflöde mellan aktörer. Boverket ska vid behov lämna författningsförfattningsförslag (N2017/07543/PBB). Även Lantmäteriet fick i december 2017 ett nytt uppdrag från regeringen. Lantmäteriets uppdrag handlar om att driva en kompetenssatsning om digitaliseringens möjligheter i plan- och byggprocessen (N2017/07544/PBB).

## 4 Juridisk bakgrund

I detta kapitel ska den juridiska bakgrunden beskrivas. De lagrum som har betydelse för att byggrätter inom detaljplan ska kunna utnyttjas utan tidsfördröjning ska analyseras. Kommunernas tillämpning kommer sedan att beskrivas i kapitel fem.

Vi kommer att beskriva och analysera relevanta bestämmelser i främst PBL, men även i annan lagstiftning. 4.1 handlar om detaljplan, 4.2 redovisar bestämmelserna om länsstyrelsernas överprövning och 4.3 om genomförandet av en detaljplan. 4.4 beskriver och analyserar bestämmelserna om expropriation och inlösen av kommunen enligt PBL. I 4.5 redovisar vi och analyserar frågor om exploateringsavtal, markanvisningsavtal och de upphävda s.k. exploatörsbestämmelserna. 4.6 är en beskrivning av den tidigare förköpslagen och skälen för upphävandet av lagen. De lagrum vi hänvisat till i detta kapitel avser PBL om inte annat anges.

### 4.1 Detaljplan m.m.

#### 4.1.1 Bestämmelser om planläggning

Av 1 kap. 2 § PBL följer att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, det s.k. planmonopolet. Vid planläggningen ska hänsyn tas till en mängd olika motstridiga intressen, allmänna och enskilda, där utveckling av bostadsbeståndet bara är ett intresse. Det betyder att en avvägning måste göras. (2 kap. 1 och 3 §§).

Planläggning sker genom *översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser*.

I PBL är för vår utredning centrala begrepp *byggnad, anläggning, byggnadsverk, bebyggelse, allmän plats och kvartersmark och samman-*

*hållen bebyggelse*. Med *byggnad* avses i huvudsak en varaktig konstruktion som består av tak eller tak och väggar som är konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den. Förenklat avses alltså med byggnad något som människor kan vara i, som t.ex. en bostad. *Anläggningar* är andra saker som byggs, men som inte är avsedda för människors uppehälle, som t.ex. vindkraftverk, vägar, parker. *Byggnadsverk* är ett samlingsbegrepp för byggnader och anläggningar. *Allmän plats* är en gata, väg, park, torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsedd för ett gemensamt behov. Kvartersmark är motsatsen, mark som enligt detaljplanen inte ska vara allmän plats eller ett vattenområde, det är alltså den marken som bebyggs med exempelvis bostäder. Med *bebyggelse* avses en samling av byggnader eller en samling av byggnader och anläggningar, en samling av enbart anläggningar är inte bebyggelse. Med *sammanhållen bebyggelse* avses *bebyggelse* på tomter som gränsar till varandra eller endast skiljs åt av väg, gata eller parkmark, se för hela stycket 1 kap. 4 §.

En detaljplan för bebyggelse ska bl.a. upprättas om det handlar om en ny sammanhållen bebyggelse och om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk, eller om bebyggelse som ska förändras eller bevaras om regleringen behöver ske i ett sammanhang. (4 kap. 2 §).

Det behövs ingen detaljplan om tillräcklig reglering har gjorts genom *områdesbestämmelser* (4 kap. 4 §).

En detaljplan får inte omfatta ett större område än nödvändigt med hänsyn till planens syfte och genomförandetid och inte heller vara mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till syftet (4 kap. 32 §).

Kommunen *ska* i en detaljplan bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden och bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden. Vidare ska kommunen bestämma användningen och utformningen av de allmänna platser som kommunen är huvudman för (4 kap. 5 §). Av 4 kap. 7 § följer att kommunen som huvudregel ska vara huvudman för allmänna platser.

Detaljplan har utretts ingående de senaste åren, bl.a. av Översiktsplaneutredningen N 2017:02, som överlämnat delbetänkandet Detaljplanekravet, SOU 2017:64 och En utvecklad översiktsplanering, SOU 2018:46, som bl.a. avser frågorna hur efterföljande planering

kan underlättas och om kommunerna ska ges möjlighet att reglera upplåtelseformen exempelvis i detaljplan. Uppdraget ska slutredovisas senast januari 2019.

Planprocessutredningen fick 2014 i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och antalet kommunala markanvisningar. Uppdraget resulterade i betänkandet Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande SOU 2015:109.

#### 4.1.2 Analys och avgränsning av detaljplan

Som framgått av avsnitt 2.1 är vårt uppdrag begränsat till områden som omfattas av detaljplan och den framtida framställningen kommer därför att enbart avse dessa områden.

Vi har i kapitel 3 redovisat olika rapporter och skälen till att byggrätter inte utnyttjas utan dröjsmål, bl.a. från olika länsstyrelser. Som framgår av redovisningen skulle ett av skälet vara alltför detaljerade planer.

En fråga för utredningen blir att bestämma i vilken utsträckning vi ska analysera om detaljplaner kan förenklas eller är alltför detaljerade. Det skulle i så fall handla såväl om frågan om regelverket går att renodla och/eller om kommunernas tillämpning av detaljplaner är onödigt komplicerade. Frågan bör vara av vikt för oss. Från olika håll har också framförts att alltför detaljerade planer när det gäller byggnaders storlek utgör ett hinder för genomförandet. Samtidigt har frågan om förenkling av detaljplan och detaljeringsgraden som framgått nyligen setts över av två utredningar. Vår slutsats är att vi inte på nytt bör se över regelverket om detaljeringsgraden, men frågan kan komma att diskuteras utifrån ett tillämpningsperspektiv i kapitel fem.

En annan avgränsning är frågan om upplåtelseformer. Som framgår av avsnitt 3.1.4 kan behovet av ändrade upplåtelseformer leda till fördröjning. Översiktsplaneutredningen har utrett upplåtelseformer i *detaljplan*. Därmed kan inte även vi göra detta.

## **4.2 Samråd och överprövning – länsstyrelsen**

### **4.2.1 Gällande lagstiftning om länsstyrelsens överprövning**

När en länsstyrelse fått meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan ska den inom tre veckor besluta om överprövning ska ske. Överprövning ska enligt 11 kap. 10 § ske om:

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Dessa är de s.k. statliga ingripandegrunder, som bryter det kommunala planmonopolet. Om länsstyrelsen beslutar att helt eller delvis upphäva kommunens beslut om detaljplan får det överklagas till regeringen. Det betyder att om länsstyrelsen inte upphäver planen kan det beslutet inte överklagas, då gäller kommunens beslut.

Utöver dessa bestämmelser om överprövning enligt de statliga ingripandegrunderna finns det i 13 kapitlet bestämmelser om överklagande.

### **4.2.2 Planprocessutredningen och förslagets genomförande**

Planprocessutredningen ansåg att länsstyrelserna borde snabbare och tydligare ge besked om de ovan redovisade statliga ingripandegrunder. Det föreslogs därför att länsstyrelsen skulle behöva yttra sig på ett bindande sätt under planarbetets gång, vilket skulle ske genom att kommunerna skulle få möjlighet att begära ett planeringsbesked. Vidare föreslog utredningen bl.a. en tidsfrist för länsstyrelsens överprövning, även om slutsatsen var att endast ett begränsat

antal detaljplaner överprövas, se betänkandets sammanfattning, s. 19 ff.

Förslagen genomfördes och började gälla 1 juli 2017.

### 4.2.3 Analys och avgränsning

Länsstyrelsen i Stockholm har anfört att i praktiken endast ett fåtal planer överprövas varje år och att överprovningen därmed inte kan förhåla byggprocessen. Däremot kan ett överklagande enligt den länsstyrelsen vara tidsfördröjande. Från kommunalt håll har påtalats att de statliga ingripandegrunderna, särskilt riksintressena, har betydelse för kommunernas möjlighet att snabbt genomföra detaljplaner.

Länsstyrelsernas överprovning har utretts tidigare och nyligen lett till lagändringar. Att utredningen på nytt skulle överväga dessa frågor framgår inte av direktiven. Inte heller frågan om överklagande nämns särskilt i våra direktiv. Vår slutsats är därmed att frågorna om överprovning och överklagande ligger utanför uppdraget.

## 4.3 Genomförandet en detaljplan

### 4.3.1 Utgångspunkt

Detaljplanen innefattar ett i princip uttömmande ställningstagande till de allmänna och enskilda intressen som ska beaktas enligt PBL. Planen ger därmed besked bl.a. om vilka områden som är lämpade för bebyggelse och ger den markägaren en garanti att få bygga i enlighet med planen – byggrätten. Av 9 kap 30 § följer att bygglov ska beviljas för en åtgärd inom ett område med detaljplan om fastigheten överensstämmer med detaljplanen och uppfyller vissa andra krav som i sammanhanget är av mindre betydelse. Innebörden är att det finns en rätt till bygglov om ansökan är enligt detaljplanen. Kommunen kan i princip inte göra en ny provning av en byggnads lämplighet i bygglovsskeendet. Det betyder även att bebyggelsen måste ske i enlighet med detaljplanen, det går som huvudregel inte att i bygglovsärendet justera förutsättningarna för bebyggelsen om det t.ex. i efterhand framkommit att det vore bättre att utforma bebyggelsen på något annorlunda sätt. Ett undantag från detta är utrymmet för

s.k. avvikelser, som dock är mycket begränsat. Skälet till att avvikelserna måste vara liten är att man vill värna om den demokratiprocess som föregått detaljplanens antagande, dvs. samråd och inflytande från breda grupper. Innebörden är därmed att förändringar i bebyggelse kräver en förändring av detaljplan.

En detaljplan gäller till dess den ändras eller upphävs. Förfarandet för att ändra eller upphäva en detaljplan anges i 5 kap. 38–38 c §§. Utgångspunkten är att samma regler som gäller om förslag och antagande av detaljplan gäller även för upphävande eller ändring. Det betyder därmed att exempelvis omfattande samrådsbestämmelse, granskning av länsstyrelse och kungörelse som huvudregel även gäller vid ändring eller upphävande av en detaljplan. Från 1 januari 2015 gäller dock en viss förenkling för ändring eller upphävande av detaljplan. Den gäller inte för detaljplaner som påbörjats före ändringarna trätt i kraft.

En detaljplan får som huvudregel inte ändras eller upphävas före genomförandetidens utgång om någon fastighetsägare som berörs motsätter sig det. Det betyder alltså att förutsättningar för ändring kan finnas om de berörda fastighetsägarna samtycker. Det finns dock två undantag när ändring kan ske av detaljplan under genomförandetiden trots att fastighetsägare motsätter sig. Det första är begränsat till fastighetsindelning och kommer här inte att beröras närmre. Det andra är att även om berörda fastighetsägare motsätter sig det får en detaljplan bl.a. ändras om ändringen eller upphävandet behövs på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt som inte hade kunnat förutses vid planläggningen, 4 kap. 38–39 §§.

Om planen ändras eller upphävs under genomförandetiden har den som äger en fastighet rätt till ersättning av kommunen för den skada som ändringen/upphävandet medför eller rätt till inlösen, 14 kap. 9 och 13 §§. Det kan t.ex. handla om ändringen av detaljplanen inskränker en bygg rätt. Detta gäller alltså även om kommunen haft rätt att ändra eller upphäva planen enligt undantagsbestämmelsen om förhållanden av stor allmän vikt, eftersom det endast är i sådana fall en ändring eller upphävande får ske. Sammantaget innebär dessa bestämmelser att utrymmet för en ändring eller upphävande av detaljplan under genomförandetiden är mycket begränsade och kan leda till kostnader för kommunen. Från kommunalt håll har anförts att det i praktiken betyder att det är omöjligt att ändra detaljplanen

under genomförandetiden. Genomförandetiden kan därför beskrivas som en garantitid för fastighetsägare.

Efter genomförandetiden är byggrätten inte garanterad, eftersom kommunen då har en rätt, men ingen skyldighet, att upphäva eller ändra detaljplanen. För att byggrätten ska upphöra måste dock en sådan ändring eller upphävande av detaljplan ske. 9 kap. 30 § om att bygglov som huvudregel ska beviljas om åtgärden är i enlighet med detaljplanen gäller även efter genomförandetiden. Det finns därmed en byggrätt i enlighet med detaljplanen så länge planen består, oavsett om genomförandetiden gått ut eller inte. Många gånger sker ny bebyggelse av mindre omfattning enligt äldre detaljplaner, många detaljplaner har upprättats så tidigt som 1800-talet eller 1900-talet, särskilt under 1960–1970 när urbaniseringen tog fart. Skälet till att detaljplaner inte uppdateras är oftast att det innebär kostnader för kommunerna, se även 5.4.

#### 4.3.2 Genomförandetid

Genomförandet av en detaljplan ska grundas på en planbeskrivning som kommunen ska upprätta (6 kap. 2 §), se 4.3.3. Tiden, den s.k. genomförandetiden ska enligt 4 kap. 21 § bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen, men tiden får inte vara kortare än fem och inte längre än 15 år. Om genomförandetiden inte anges i planen ska den anses vara 15 år. (4 kap. 23 §).

Den börjar löpa när detaljplanen vunnit laga kraft (eller senare datum om så beslutas). Genomförandetid infördes 1987 när den äldre PBL (1987:10) trädde i kraft. I prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag anges följande om varför införandet av en genomförandetid ansågs angeläget:

Planläggning av mark har skett sedan lång tid tillbaka på grundval av den lagstiftning som gällt vid skilda tider. Ett genomgående drag i planerna har varit att precisera markägarnas rättigheter att utnyttja marken för bebyggelse m.m. Dessa rättigheter har representerat ekonomiska värden, vilkas utnyttjande i stor utsträckning har styrts av marknads-ekonomiska förhållanden. Många rättigheter har utnyttjats, men det finns också många äldre planer som genom samhällsutvecklingen blivit otidsenliga eller där förutsättningar att genomföra planen av andra skäl saknas. På detta sätt har det successivt tillkommit en mängd byggrätter, som nu i många fall är orealistiska eller i vart fall inte förenliga med en lämplig samhällsutveckling...

... Medgiven exploateringsrätt i plan bör således tidsbegränsas genom en bestämmelse om genomförandetid. Efter den tiden skall planen fortsätta att gälla men kunna omprövas förutsättningslöst i sådana delar där den inte blivit genomförd, utan att detta skall grunda någon rätt till ersättning för fastighetsägarna (s. 157–158).

Tiden skulle ligga mellan 5–15 år. Varför just detta tidsintervall valdes motiverades inte särskilt i propositionen, men det betonades att tiden skulle avvägas med hänsyn till förutsättningarna för att genomföra planen och andra omständigheter och att den skulle variera för olika typer av bebyggelse och även kunna vara olika för olika områden inom en och samma plan (s. 159).

Genomförandetiden kan också förlängas. Enligt 4 kap. 24 § gäller att den kan förlängas med högst fem år i sänder innan den gått ut och förnyas med högst fem år i sänder efter det att den gått ut.

### 4.3.3 Planbeskrivning

Genomförandet av en detaljplan ska ske enligt en planbeskrivning, se 4 kap. 31 och 33 §§. En sådan ska innehålla en redovisning av:

1. planeringsförutsättningarna,
2. planens syfte,
3. hur planen är avsedd att genomföras,
4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, och
5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen.

Den ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs.

Den väsentligaste punkten för genomförandet är förstås punkten 3 som anger att planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av hur detaljplanen ska genomföras. Av paragrafens tredje stycke följer att den ska redovisa de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs. Vidare ska även konsekvenserna för fastighetsägare och andra berörda framgå. Det betyder att det i princip för varje enskild fastighet borde redovisas

vad detaljplanen innebar med avseende på bl.a. huvudmannaskap, allmänhetens tillträde, kommande fastighetsbildning, utförande och deltagande i gemensamhetsanläggningar, förvaltning, ersättningsfrågor, kostnader och byggande (prop. 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag, s. 216).

Punkten 3 var ny när den nya PBL trädde i kraft 2010. Tidigare fanns det i stället krav på en särskild genomförandebeskrivning i ett separat dokument, som infördes som krav 1987 när det även själva genomförandetiden infördes.

I nämnda proposition fördes följande fram om varför det var bättre att redovisa genomförandet i en planbeskrivning i stället för att ha en särskild genomförandebeskrivning:

PBL-kommittén har konstaterat att beskrivningarna av genomförandet av detaljplaner många gånger är ofullständiga eller saknas helt, trots ambitionen vid lagens införande att stärka plangenomförandefrågornas betydelse i planprocessen. Ofullständigheten kan avse att de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna av detaljplanen inte redovisas i tillräcklig omfattning. Genomförandebeskrivningen har således, under de mer än 20 år den har varit i bruk, inte använts på det sätt som var tänkt när bestämmelserna infördes. Resultatet blir därmed dels sämre lösningar i ett planläggningsperspektiv, dels planer som är svårare eller mer kostsamma att genomföra (s. 215).

Som framgår av citatet var det därmed kommunernas tillämpning som brast, att praxis inte överensstämde med hur lagstiftningen utformades. Regeringen föreslog nu i stället att den separata genomförandebeskrivningen skulle ersättas med ett krav om redovisning av genomförandet i planbeskrivningen. Syftet med förändringen var att stärka kopplingen mellan frågorna om genomförande och den kommunala planeringen. Förutsättningarna för att genomförandefrågorna skulle beaktas tidigt i planläggningsprocessen skulle förbättras. Innebörden är därmed att den kunskap som successivt växer fram i arbetet med att redovisa genomförandefrågorna skulle integreras i planprocessen. (a.a. s. 215 ff.). I grunden var det dock ingen skillnad på kraven i den genomförandebeskrivningen jämfört med att genomförandet nu skulle redovisas i planbeskrivningen. Fortfarande handlar det om genomförandetiden och de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna av detaljplanen. I sak innebär därför den nya regleringen ingen förändring. Det skulle i stället handla om en statushöjning av genomförandefrågorna (s. 216).

Senare infördes även att eventuella exploateringsavtals och mark-anvisningars innehåll och konsekvenser skulle anges i planbeskrivningen.

#### 4.3.4 Analys och avgränsning

Bestämmelserna om genomförandetiden har stor betydelse för byggrätten och att rätten används inom rimlig tid. I våra direktiv anges att detaljplaner i regel är en färskvara och att det innebär att svårigheterna att genomföra en plan på det sätt som varit avsikten blir större ju längre tid som går från det att planen utarbetades till dess att den genomförs. I vissa fall skulle enligt direktiven en fördröjning leda till omprojektering eller att detaljplanen måste ändras (s. 4).

Som framgått motiverades inte särskilt i propositionen varför den lagreglerade genomförandetiden bestämdes till just 5–15 år. En fråga kan vidare vara att klarlägga om tiden i praktiken i onödan sätts för långt. Som framgått var syftet när bestämmelsen om genomförandetid infördes att tiden skulle avvägas med hänsyn till förutsättningarna för att genomföra planen och andra omständigheter. Den kunde variera för olika typer av bebyggelse och även kunna vara olika för olika områden inom en och samma plan. Vi kommer att återkomma till genomförandetiden i såväl kapitel fem som i kapitel sju.

I praktiken är det också så att det för en del kommuner är alltför komplicerat att ändra detaljplaner, eftersom det leder till kostnader och kräver personalresurser. Vår beskrivning av regelverket visar att det är nästan lika komplicerat för kommunen att ändra en detaljplan som att göra en ny, även om en förenkling genomfördes 2015. Med hänsyn till att frågan om förenkling nyligen setts över framstår det inte som om det finns skäl för oss att på nytt överväga en regel-förenkling, men vi kommer att diskutera den frågan i kapitel fem.

Som även det framgår av beskrivningen har regeringen genom olika lagstiftningsåtgärder försökt lyfta frågan om att kommunerna ska beskriva det planerade genomförandet av detaljplanen. 1985/86 ansåg man att vikten av genomförandebeskrivningen bäst betonades genom krav på särskild handling medan regeringen 2010 ville öka statusen på dessa frågor genom att integrera dem i planbeskrivningen. Analysen var då att kommunernas tillämpning var bristfällig

och inte uppfyllde lagens krav. Vi kommer att återkomma till planbeskrivning såväl i kapitel fem som i kapitel sju.

## 4.4 Expropriation och inlösen enligt PBL

En kommun kan om det finns behov av mark under vissa lagreglerade förutsättningar mot ersättning tvångsinlösa annans mark. Det finns vissa regler i PBL och vidare finns det bestämmelser i expropriationslagen. Det handlar om fall när de allmännyttiga förutsättningarna ske ges företräde framför markägarens intresse.

### 4.4.1 Förutsättningar för expropriation

Enligt expropriationslagen (1972:719) finns det flera olika ändamål för expropriation. Expropriation får bl.a. ske för att ge en kommun möjlighet att förfoga över mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning, 2 kap. 1 § expropriationslagen. Här behöver det inte finnas färdiga planer utan det räcker att kommunen kan göra sannolikt att exempelvis befolkningen kommer att öka, se Expropriationslagen,

En kommentar, Anders Dahlsjö, Magnus Hermansson, Eije Sjödin. Version den 15 april 2015 (tredje upplagan med tillägg och ändringar, kommentar till 2 kap. 1 §).

Inom redan tätbebyggda område är kraven för expropriation strängare, här krävs för expropriation att

1. det med skäl kan antas att marken eller utrymmet inom överskådlig tid kommer att beröras av byggnads- eller anläggningsåtgärd, som är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, eller
2. det med hänsyn till intresset av att främja ett planmässigt byggnadsskick eller av annan därmed jämförlig orsak är angeläget att kommunen får rådighet över marken eller utrymmet.

Den första punkten betyder att marken behövs inom en tid om cirka 10–20 år, se a.a.

Enligt 2 kap. 12 § samma lag gäller att expropriationstillstånd inte ska meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt

eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den. Innebörden av detta är att det ska ske en intresseavvägning mellan det allmännas intresse och den enskildes. Andra mindre ingripande lösningar, exempelvis frivilliga försäljningar, ska först prövas. Vidare ska expropriation inte ske om det finns alternativa lösningar, exempelvis att kommunens egen mark kan användas (a.a. kommentar till 2 kap. 12 §).

Därutöver är det också så att egendom är grundlagsskyddad enligt regeringsformens 2 kap. 15 §. Enligt den gäller att expropriation bara får ske om det finns angelägna allmänna intressen. Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten och grunderna för hur ersättningen ska bestämmas ska framgå av lag.

#### 4.4.2 Inlösen enligt PBL

Under 4.1.1 har vi angett att kommunen i en detaljplan ska bestämma och ange gränserna för bl.a. allmänna platser och kvartersmark och bestämma användningen och utformningen av de allmänna platser som kommunen är huvudman för. Kommunen får dock om det finns särskilda skäl överlåta huvudmannaskapet för det till enskilda.

Innebörden av detta blir att om kommunen planlägger privat mark, men ska vara huvudman för de gemensamma ytorna kan den behöva köpa mark av den privata markägaren för att kunna skapa allmänna platser som torg, parker och för att få fram mark till byggnader för skola, förskola eller andra allmänna behov. Det finns i 6 kapitlet också olika bestämmelser om möjligheter för kommunen att tvångsinlösa mark. Inledningsvis har kommunen enligt 6 kap. 13 § punkt 1 en rätt att tvångsinlösa mark som enligt detaljplanen ska användas till allmän plats och även rätt att lösa in mark för allmänna byggnader som t.ex. skoltomter om behovet inte kan säkerställas på annat sätt.

Utöver denna bestämmelse har kommunerna ytterligare två olika inlösensbestämmelser. En för utredningen relevant bestämmelse är 6 kap. 15 §. I denna anges att om kommunen är huvudman för en

allmän plats som är avsedd att tillgodose bl.a. kvartersmark och kvartersmarken under genomförandetiden inte bebyggt i huvudsak enligt detaljplanen får kommunen lösa in marken om den inte omfattas av ett bygglov. Innebörden av paragrafen är att kommunen är skyldig att se till att exempelvis gator byggs så att byggherren kan bygga exempelvis bostäder. Om nu kommunen lägger ner resurser på att göra så och bostäder inte byggs kan gatorna bli outnyttjade. Därför har kommunen i det fallet en rätt att efter genomförandetiden lösa in kvartersmarken.

Vidare har kommunen även en rätt att i vissa fall lösa in mark så att fastighetsindelningen överensstämmer med planen.

Vid inlösen enligt PBL bestäms ersättningen enligt expropriationslagen.

Det anförda avser inlösen på kommunens initiativ. Det finns även bestämmelser om en skyldighet för kommunen att på fastighetsägarens initiativ lösa in mark. De bestämmelserna finns i 14 kap.

#### **4.4.3 Ersättningen enligt expropriationslagen och vid kommunernas tvångsinlösen enligt PBL**

Nedan ska ersättning vid expropriation beskrivas och som framgått gäller även samma regler vid kommunernas tvångsinlösen enligt PBL. Historiskt sätt har ersättningen varit fastighetens marknadsvärde. Ersättningen skulle motsvara den ekonomiska förlusten enligt samma principer som gäller för skadestånd. 2010 infördes nya ersättningsregler i expropriationslagen genom proposition 2009/10:162. Frågan hade utretts av Utredningen om expropriationsersättning i delbetänkandet Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? (SOU 2007:29) och slutbetänkandet Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. (SOU 2008:99).

Den nya ersättningsregeln innebär att markägaren som huvudregel utöver sin ersättning för fastighetens marknadsvärde ska få ett schablonpåslag på expropriationsersättningen med 25 procent av fastighetens marknadsvärde. Syftet var att stärka äganderätten och ta hänsyn till att fastighetsägaren ofrivilligt blir av med sin fastighet (propositionen sid.1). Från kommunalt håll har framförts att ersättningens storlek i hög grad försvårat expropriation eller inlösen. Det finns även kritik från andra håll. Professorn och f.d. justitierådet

Bertil Bengtsson framför i sin bok *Speciell Fastighetsrätt*, Miljöbalk, 11 upplagan följande:

Den nya lagstiftningen grundas på en stark tilltro till äganderättens värde, något som motiverat att man går ifrån det vanliga synsättet på expropriationsersättningen. Sedan lång tid tillbaka har som sagt skadeståndsrättsliga principer ansetts som en självklar utgångspunkt för ExprL regelsystem. Att den skadelidande skulle ekonomiskt vinna på skadefallet är oförenligt med skadeståndsrättens grundsatser. Vidare har man som nämnt betonat att expropriationsmöjligheterna bidrar till frivilliga uppgörelser om överlåtelse av mark. De nya reglerna kan antas närmast få en motsatt effekt: vägrar markägaren att överlåta mark som det allmänna eller något företag behöver kan han räkna med att få 125 % av marknadsvärdet, och han har därför all anledning att framtvunga en expropriation - då kan han få betalt mer än vad han skulle ha fått vid en frivillig överlåtelse. Över huvud taget verkar lagstiftningen ägnad att höja markpriserna i vart fall i områden där expropriation kan bli aktuell, något som man tydligen sett med jämnmod på regeringshåll. Det är inte konstigt att Sveriges kommuner - och för övrigt åtskillig annan fastighetsrättslig expertis - ställt sig negativa till reformen, men i detta fall har inte lagstiftaren lyssnat på dem (s. 131–132).

När det gäller beräkning av vad som är marknadsvärdet för fastighet som helt exproprieras är utgångspunkten det pris fastighetsägaren sannolikt skulle fått vid försäljning. Beräkningsgrunderna är flera och komplicerade och ersättningen bestäms av domstol. Tidpunkten för värderingen är vid domstolens dom. Att det är den tidpunkten som är avgörande innebär också att värdestegringar som sker efter den tidpunkten inte ska ersättas, däremot värdestegringar innan tidpunkten för domstolens dom. I expropriationslagen har det införts några begränsningar för ersättning på grund av värdestegring, exempelvis om expropriationsföretaget påverkar marknadsvärdet (4 kap. 2 §). En annan särbestämmelse finns när det gäller allmän plats. Här ska ersättningen bestämmas med hänsyn till de planförhållanden som rådde närmast innan marken eller utrymmet angavs som allmän plats. Skälet är att efter planläggningen kan mark avsedd för allmän plats inte bebyggas eller utnyttjas kommersiellt. Möjligheten att få någon avkastning från marken upphör eller begränsas därmed. Det innebär en värdeminskning. För att denna inte ska drabba fastighetsägaren ska ersättningen bestämmas utifrån vad som gällde omedelbart före planläggningen. Detta har gällt enligt domstolspraxis sedan 1971, men lagfästes i expropriationslagen år 2005 i

4 kap. 3 a §. Däremot gäller detta inte för inlösen av mark för allmänna ändamål som exempelvis skola.

Den gamla bestämmelsen i 4 kap. 3 § expropriationslagen, den så kallade presumptionsregeln som innebär att de värdeökningar som skett de senaste 10 åren före inlösen endast fick räknas markägaren tillgodo om det var utrett att värdeökningarna inte berodde på värdehöjande åtgärder, har också försvunnit med proposition. Det rörde sig alltså om s.k. förväntningsvärden som inte var ersättningsgilla. Det blev en ytterligare fördyring utifrån kommunens synvinkel.

I en HD-dom från 1981 (1981 s. 1933) konstaterades att det är denna presumptionsregel som är tillämplig på markvärdestegring orsakad av detaljplaneläggning. Men genom upphävandet av presumptionsregeln är situationen i dag mindre klar. Frågan är om och hur begränsningsreglerna är tillämpliga i dag i stället i dessa fall.

Risken för att kommunernas benägenhet att bedriva aktiv markpolitik skulle minska kommenteras i proposition 2009/10:162, Ersättning vid expropriation, s. 88.

En viss ekonomisk effekt följer av att presumptionsregeln upphävs. Den hittills gällande ordningen innebär nämligen att kommunen med tillämpning av presumptionsregeln kan förvärva mark till ett pris som understiger marknadsvärdet. När kommunen säljer marken vidare tar den dock ut ett marknadsmässigt pris. Mellanskillnaden mellan förvärvspris och försäljningspris kan kommunerna tillgodogöra sig, vilket inte blir möjligt när presumptionsregeln upphävs. Detta innebär en viss inkomstminskning för kommunerna i förhållande till i dag.

I sin roll som markförmedlare kommer kommunerna också att beröras av det tjugofemprocentiga påslaget. Eftersom en vidareförsäljning måste ske till marknadspris, även om kommunen har förvärvat marken till ett högre pris, uppkommer en merutgift på 25 procent av markanskaffningskostnaden. Detta kommer att beröra kommuner på olika sätt, beroende på hur aktiv markpolitik som förs. Totalt sett torde dock nivåhöjningen av ersättningen leda till en något minskad benägenhet hos kommunerna att satsa på markanskaffning för exploatering.

Högst påverkan torde det göra om mark behövs för byggande i "närhet", där förväntningsvärdena är höga, exempelvis när marken redan är detaljplanerad.

Ett särskilt problem är vidare värderingen vid inlösen enligt 6 kap. 15 §, dvs. i de fall kommunen efter genomförandetiden tvångsinlöser mark om byggherren inte bygger enligt detaljplan. Här ska ersättningen bestämmas till marknadsvärdet x 1,25. Marknadsvärdet kan

dock vara svårt att bestämma eftersom kommunen efter genomförandetiden innan inlösen kan upphäva detaljplanen, vilket leder till en värdeminskning. Det är också möjligt att föreställa sig att redan kommunens möjlighet att ändra detaljplanen kan leda till en värdeminskning. Samtidigt kan kommunen också vilja behålla detaljplanen eller upprätta en ny, möjligen t.om. med ökad exploateringsgrad, varför i det fallet en värdeökning skulle kunna uppstå. Avgörande är alltså kommunens intentioner. Samtidigt skulle dock även begränsningsregeln som beskrivits ovan om att den värdestegring som beror på expropriationsföretagets påverkan kunna tillämpas för kommunen, att kommunen ändrar detaljplanen skulle kunna vara en sådan påverkan. Sammantaget blir alltså beräkningen av marknadsvärdet i detta fall svårbedömd. På grund av denna osäkerhet föreslogs i en departementspromemoria (Ds Bo 1984:2) att det skulle införas en regel om att värdering skulle utgå från pågående markanvändning, men förslaget genomfördes inte, vilket kritiserades av Lagrådet, se beträffande hela stycket Plan- och bygglagen En kommentar, Lars Uno Didón m.fl. oktober 2016kommentar till 6 kap. 17 §.

#### 4.4.4 Förfarandet vid expropriation och inlösen

Tillstånd till expropriation ges av regeringen, men regeringen har möjlighet att överlämna vissa ärenden till länsstyrelsen, bl.a. om de från allmän eller enskild synpunkt är av mindre vikt (3 kap. 1 § Expropriationslagen). Beslutet kan överklagas till Högsta Förvaltningsdomstolen, som dock bara kan pröva om beslutet strider mot någon rättsregel, överprövningen kan inte vara en skälighets- eller lämplighetsprövning, (se Bertil Bengtsson, Speciell Fastighetsrätt Miljöbalken, elfte upplagan s. 127). Däremot bestäms expropriationsersättningen av domstol efter stämning av den som har sökt eller erhållit tillstånd till expropriation eller fastighetens ägare/annan sakägare. Mark-och miljödomstol är första instans och målen kan överklagas.

När det gäller inlösen enligt PBL följer att ersättningen bestäms av domstol.

Ett problem har varit att expropriationsmålen ofta är vidlyftiga och kostsamma, beroende på att det oftast handlar om stora värden. Vidare skulle även de särskilda reglernas om rättegångskostnader

leda till att det saknas anledning för sakägare att begränsa sin utredning, se vidare a.a. s. 140.

#### 4.4.5 Analys och avgränsning

Vi kommer att återkomma till frågorna om expropriation och inlösen enligt PBL i kapitel 5 och 7.

### 4.5 Exploateringsavtal och markanvisning

#### 4.5.1 Innebörden av exploateringsavtal och markanvisning

Med *exploateringsavtal* avses enligt 1 kap. 4 § ett avtal om genomförande av detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare (framöver kommer vi av förenklingsskäl enbart skriva om byggherre, men med det avses även fastighetsägare) för mark som inte ägs av kommunen (dock regleras inte avtal mellan stat och kommun om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur). Vad som ett exploateringsavtal ska reglera följer inte av lagstiftningen. I grunden är syftet med ett exploateringsavtal att reglera fördelningen av kostnader mellan kommun och byggherre, men kan även innehålla annat, exempelvis följande:

1. Specificering av bebyggelsens utformning
2. Skydd för befintlig vegetation under byggnadstiden
3. Ansvar för sanering av förorenade markområden (i förekommande fall)
4. Utformning av allmänna platser, dvs. gator/vägar, torg, parker och grönområden
5. Byggherrens ansvar för utförande av kommunala anläggningar
6. Byggherrens exploateringsbidrag samt kommunala gatukostnads- och anläggningsavgifter för vatten och avlopp
7. Kontroll, besiktning och garantitider för kommunala anläggningar som byggherren utfört

8. Marköverlåtelse från byggherren till kommunen för allmänna platser och allmänna tomter på kvartersmark i detaljplanen
9. Upplåtelse av rättigheter på byggherrens mark för allmänna ledningar, gång- och cykelvägar och gemensamhetsanläggningar
10. Vem som ska ta initiativ till ansökningar om lantmäteriförrättningar
11. Tidplan för exploateringsens genomförande
12. Förfarandet om det skulle uppstå tvister om avtalets tolkning
13. Viten om någon av parterna inte skulle uppfylla avtalet

se beträffande hela uppräkningsen (Ett effektivare plangenomförande, SOU 2012:91 s. 194).

*Markanvisning* är ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger denne ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande, jämför 1 kap. 4 §.

Exploateringsavtal och markanvisning är därmed olika former av genomförandavtal. Exploateringsavtal avser mark som ägs av annan än kommunen, medan avtal om markanvisning enbart kan avse kommunalägd mark. Exploateringsavtal måste i princip ingås före detaljplanens antagande på grund av att kommunen måste försäkra sig om byggherrens eller fastighetsägarens medverkan, medan för markanvisningar kan det slutliga avtalet ingås efter detaljplanens antagande.

#### **4.5.2 Lagstiftningsprocessen under de senaste åren – en översikt**

Under de senaste fem åren har exploateringsavtal och markanvisningar varit föremål för en omfattande lagstiftningsprocess. Exploateringsavtal och avtal om markanvisning är civilrättsliga avtal mellan kommunen och en byggherre eller markägare. Det betyder att det är parterna som efter förhandlingar bestämmer hur dessa avtal ska utformas. Historiskt sett har det ansetts att förutsättningarna för exploateringsavtal inte skulle lagreglernas. I propositionen *Ny plan- och bygglag* (prop. 1985/86:1, s. 228) anfördes om detta följande:

Syftet med en lagreglering skulle nämligen i första hand vara att skydda den enskilde som motpart till kommunen och att reglera exploateringsavtalets verkan mot tredje man. Med hänsyn till de skiftande förhållanden som kan förekomma i dessa sammanhang torde det vara mycket svårt att lagtekniskt utforma sådana föreskrifter. De skulle bli så allmänt hållna att de knappast skulle utgöra något effektivt skydd utöver det som redan följer av avtalslagen. Jag anser inte att det finns skäl att lagreglera exploateringsavtalen enbart för att markera avtalstypens betydelse och förankra förfarandet med sådana avtal i lagstiftningen om plangenomförande.

Därefter skulle dock förutsättningarna ha förändrats. 2011 gav regeringen Plangenomförandeutredningen i uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan. Syftet var att föreslå en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning som kunde vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare, samtidigt som den skapade förbättrade förutsättningar för planeringen och byggandet i Sverige. De s.k. exploatörsbestämmelserna skulle analyseras och utredningen skulle också belysa förutsättningarna för och lämpligheten av att genom lagstiftning reglera förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal. Utredningens uppdrag vidgades sedan också till att även omfatta hur plan- och byggprocessen kan förenklas och förkortas. Den utredningen redovisade sina förslag i delbetänkandet Ett effektivare plangenomförande, SOU 2012:91 och i slutbetänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess, SOU 2013:34. Utredningens huvudförslag handlade om en reformerad detaljplanprocess, men behandlade även exploateringsavtal. Utredningens förslag behandlades av regeringen i prop. 2013/14:126, En enklare planprocess.

Plangenomförandeutredningen hade alltså i uppgift att utreda exploateringsavtalen, men uppdraget omfattade inte markanvisningar. Dessa utreddes i stället främst av Statskontoret i rapport Mark, bostadsbyggande och konkurrens En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen och i en promemoria av Socialdepartementet, Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar, den s.k. byggkravspromemorian. I regeringens proposition En enklare planprocess behandlades sedan utifrån dessa två underlag – mycket kortfattat – även markanvisningar.

Regeringens förslag om exploateringsavtal och markanvisning antogs av riksdagen och trädde i kraft 1 januari 2015. Det handlade om riktlinjer och om vad ett exploateringsavtal fick innehålla,

respektive inte innehålla. Vidare upphävdes de s.k. exploatörsbestämmelserna. Bestämmelserna skulle inte gälla för detaljplaner som har påbörjats före den 1 januari 2015.

Eftersom exploateringsavtalen och markanvisningsavtalen utretts åtskilt ledde det ändå i viss utsträckning till skilda bestämmelser. I regeringens proposition 2014/15:122 Nya steg för en effektivare plan- och bygglag och ökad rättssäkerhet för verksamhetsutövare vid omgivningsbullen föreslogs därefter några harmoniseringsåtgärder mellan exploateringsavtal och markanvisningsavtal.

Vidare föreslogs i proposition Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur, 2016/17:45 vissa förändringar som syftade till att göra det möjligt att på frivillig väg återföra till samhället delar av den värdeökning för fastigheter som uppstår till följd av stora investeringar i transportinfrastruktur (värdeåterföring). Sådana värdeåterföringar föreslogs ske genom medfinansieringsersättning, dvs. att en kommun som medfinansierar statlig eller landstingskommunal transportinfrastruktur får förhandla med en byggherre eller fastighetsägare om att ersätta kommunen. Dessa ändringar trädde i kraft 2017.

#### **4.5.3 Exploateringsavtal – en redovisning av innehållet i den nya lagstiftningen**

##### **Riktlinjer**

Enligt 6 kap. 39 § gäller att kommunen om den avser att ingå exploateringsavtal ska anta riktlinjer som avser utgångspunkter och mål för dessa avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner, eventuell medfinansieringsersättning och andra förhållanden av betydelse.

Bakgrunden till det förslaget om riktlinjer var att det hade framförts kritik mot att det inte fanns några tydliga regler om vad ett exploateringsavtal skulle innehålla och hur förhandlingar om sådana avtal skulle gå till. Detta ansågs kunna leda till onödiga tidsförluster och svårigheter för en exploatör att förutse kostnader. Därtill kom att de olika kommunerna hade olika rutiner. Det framförs i propositionen (prop. 2013/14:126, En enklare planprocess) också att kommunens förhandlingsposition i förhållande till exploatörens skulle

vara alltför stark. Kommunerna har det kommunala planmonopolet, vilket innebär att den kan besluta när och hur en detaljplan ska upprättas. Exploateringsavtal skulle oftast ingås strax före eller i omedelbar anslutning till planantagandet och skulle villkoras med att planen vinner laga kraft. En exploatör skulle enligt dåvarande regeringen i förhandlingssituationen stå i en stark beroendeställning till kommunen vilket skulle kunna leda till att anläggningar eller verksamheter som inte har någon mera direkt anknytning till en detaljplan eller till plangenomförandet skulle behöva utföras eller finansieras av exploatören. Detta förhållande skulle gälla framför allt i landets storstadsregioner och tillväxtområden. Kommunens starka förhandlingsposition i kombination med de oklara förutsättningarna för kommunens krav på innehåll i ett exploateringsavtal skulle enligt den dåvarande regeringen vidare försvåra förutsägbarheten för exploatören, vilket i sin tur skulle kunna medföra onödigt långa förhandlingar i vissa fall med osäker utgång. Sådana förhandlingar skulle kunna medföra att planprocessen fördröjs, att kostnaderna för projektets genomförande måste senareläggas samt att angelägna samhällsbehov inte kan tillgodoses vid önskvärd tidpunkt (s. 148–149).

Från vissa juridiska instanser kritiserades förslaget till en sådan bestämmelse, eftersom ett exploateringsavtal är ett civilrättsligt avtal mellan kommunen och exploatören och att det därför behövde klargöras hur lagregleringen skulle förhålla sig till ett sådant avtal. Vidare skulle det kunna ifrågasättas om det är lämpligt att låta förhandlingarna ske öppet, jämför kritik från Svea Hovrätt och lagrådet, se sid.146 och 461.

Dåvarande regeringen anförde utifrån denna kritik följande:

Som framgår av redogörelsen ovan är det övergripande syftet med den föreslagna lagregleringen att skapa transparens och ökad tydlighet i förhandlingarna mellan parterna i exploateringsavtal. Kommunen föreslås bli skyldig att anta vägledande riktlinjer som ska ange kommunens utgångspunkter och mål för exploateringsavtal och grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå sådana avtal. Att det handlar om vägledande riktlinjer innebär att de inte är bindande, varken för kommunen själv eller för de exploatörer som kommunen avser att ingå avtal med. Det ligger dock i sakens natur att kommunen kan förväntas följa de riktlinjer som har beslutats. Skyldigheten att anta riktlinjer gäller för varje kommun som avser att ingå ett exploateringsavtal. Detta innebär att

kommunen är skyldig att anta riktlinjerna innan kommunen ingår avtalet. Att kommunen är skyldig att anta riktlinjer utgör dock inte förutsättning för att kommunen ska få ingå ett exploateringsavtal. Ett exploateringsavtal som ingås innan kommunen antar riktlinjer innebär således inte att avtalet blir ogiltigt. Bestämmelserna finns i 6 kap. 39 § och 13 kap. 1 § PBL (s. 151–152).

## Reglering av innehållet i exploateringsavtalet

I propositionen från 2013/14 infördes också på förslag av Plan- och byggnadsnämnden bestämmelser om att det materiella innehållet i exploateringsavtal skulle lagregleras i PBL. Det föreslogs att det skulle framgå vad ett exploateringsavtal får innehålla, respektive inte innehålla.

Av 6 kap. 40–41 §§ framgår därför sedan 1 januari 2015 att ett exploateringsavtal får avse ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp om åtgärderna är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Exploatörens åtaganden ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Däremot får ett exploateringsavtal inte innehålla ett åtagande för exploatören att betala för byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla. Bestämmelsen om att byggherrens åtaganden ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta avser inte bara vilka åtgärder hen ska göra utan även andra villkor som bebyggelsens utformning och mer administrativa bestämmelser om tidsplanering, kontroller osv. (se Plan- och bygglagen 2010:900 En kommentar, kommentaren till 6 kap. 40 § Didón m. fl., upplaga: 5 uppdaterad: 2016-10-01).

Formuleringen i 40 § är att vidta eller finansiera åtgärder för *anläggande* av allmän plats m.m. Trots denna formuleringen är syftet att det i ett exploateringsavtal utifrån denna paragraf även kan ingå överenskommelser om att kommunen ska kunna ersättas för sitt markinköp, se a. prop. s. 170. När det gäller 41 § om vad ett exploateringsavtal inte får innehålla är formuleringen annorlunda, här anges att det inte är möjligt att komma överens om finansiering av byggnadsverk (byggnad eller annan anläggning). Även denna formulering innefattar enligt propositionen markkostnaden. Innebörden

är att kommunen inte heller kan överföra markkostnaden för sådana byggnadsverk som exempelvis skola till byggherren, se a.a. s. 170.

Utredningen menade som skäl för förslaget om förbud i avtalet mot att exploatören ska betala för byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg att kommunen har ett lagstadgat ansvar att ombesörja, exempelvis utbildning och att det vore principiellt felaktigt att legalisera den typen av finansiering som omfattar sådana åtgärder som kommunen enligt lag är skyldig att tillhandahålla. Utredningen pekade också på att denna typ av reglering inte kan ingå i ett exploateringsavtal i bl.a. Danmark och Norge.

Lagrådet var på samma sätt som för riktlinjer kritisk till förslaget och anförde följande:

Det framgår inte vilken betydelse dessa inskränkande bestämmelser om avtalens innehåll ska ha för den civilrättsliga bundenheten. Ska en avtalspart i efterhand kunna få avtalets innehåll reviderat, om det inte överensstämmer med föreskrifterna i paragrafen? Härvid är särskilt att märka att det föreskrivs kriterier, ”nödvändiga” och ”rimligt förhållande”, som kan ge upphov till skilda bedömningar. Paragrafens innebörd bör klargöras under den fortsatta beredningen, jämför (a. prop. s. 461).

Regeringen anförde att den delade utredningens uppfattning. När det gällde lagrådets kritik anfördes följande:

Genom lagregleringen av exploateringsavtalens materiella innehåll begränsas möjligheten att ta in vissa villkor i ett avtal. Även om regleringen förutsätter att ett exploateringsavtal ska kunna omfatta alla ekonomiska mellanhavanden mellan parterna, ska de åtaganden som regleras vara både nödvändiga för genomförandet av detaljplanen och rimliga i förhållande till byggherrens eller fastighetsägarens nytta av planen. Vidare föreskrivs i 41 och 42 §§ ett förbud mot att reglera vissa åtaganden och ersättningar i avtalet. En tvist mellan avtalsparterna om i fall dessa förutsättningar är uppfyllda får prövas av domstol i enlighet med de principer och regler som gäller på avtalsrättens område. Kommunens beslut att ingå ett exploateringsavtal som strider mot denna bestämmelse går inte att överklaga genom förvaltningsbesvär utan endast genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), se (s. 304).

Det kan noteras att bestämmelserna om laglighetsprövning numera framgår av 13 kap i den nya kommunallagen, men att det inte bör innebära någon ändring i sak, eftersom grunderna för överklagande följer av 13 kap. 1 § PBL, som inte ändrats i sak, se även avsnitt 4.5.6.4.

## Upphävandet av de s.k. exploatörsbestämmelserna

Före 2015 gällde de s.k. exploatörsbestämmelserna, dåvarande 6 kap. 3–10 och 12 §§. Bestämmelserna hade gällt sedan 1947, de infördes genom byggnadslagen (1947:385). De innebar att en fastighetsägare i vissa fall utan ersättning fick avstå eller upplåta mark för allmänna platser eller allmänna byggnader.

Vidare innebar de att en fastighetsägare kunde förpliktigas att bekosta anläggningar för gator och vägar samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp inom dessa områden. I båda fallen var det länsstyrelsen som på kommunens begäran fattade beslut och beslutet behövde tas innan antagandet av detaljplan. Länsstyrelsens beslut kunde överklagas till Förvaltningsrätten.

När det gäller den tidigare bestämmelsen om att fastighetsägare även kunde förpliktas att bekosta anläggningar för gator och vägar samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp

(tidigare 6 kap. 8 § 2 stycket) fanns dock redan då och finns fortfarande även nu de s.k. gatukostnadsbestämmelserna, 6 kap. 24–25 §§. Innebörden av dem är att kommunen när den anlägger eller förbättrar en gata eller annan allmän plats får besluta att ägarna till fastigheterna i området ska betala kostnaderna för sådana åtgärder och fördela kostnaderna mellan de olika fastighetsägarna. I underlaget för fastighetsägarnas skyldighet att betala gatukostnader får även kommunernas kostnad för köp av mark ingå, se a. prop. s. 170.

Därmed fanns det alltså när exploatörsbestämmelserna upphävdes en dubbelreglering för krav om att fastighetsägare skulle finansiera allmän plats som innefattade kommunens kostnad för marken. Det var också ett av skälen för att upphäva exploatörsbestämmelserna, se nedan under upphävandet. (Till detta kommer också att det 2015 även infördes en uttrycklig bestämmelse för allmän plats m.m. om att ett exploateringsavtal kan innehålla en överenskommelse om att byggherren ska uppföra eller finansiera allmänna platser. Finansieringen kan även omfatta ersättning för kommunens markinköp, se 6 kap. 40 §, se vidare avsnitt 4.5.3.2).

Vi kommer därför nedan att fokusera framställningen till avstående av mark utan ersättning.

Det fanns tre olika förutsättningar för att en ansökan om avstående av mark utan ersättning skulle beviljas. Dessa förutsättningar var följande:

- Marken behövdes för en *allmän plats* eller en *allmän byggnad*.
- Avståendet skulle vara skäligt med hänsyn till den *nytta* som ägaren kunde väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt.
- Marken eller utrymmet behövdes för en *ändamålsenlig användning* av området.

I praktiken användes möjligheten att ansöka om ett sådant avstående mycket sporadiskt, men hade enligt uppgift från kommunalt håll stor betydelse som utgångspunkt för förhandlingar om frivilliga överlåtelser mellan markägare och kommun. Enligt uppgift från Länsstyrelsen i Stockholm inkom cirka en ansökan om året till den före det att bestämmelserna upphävdes. Länsstyrelsen menar också att utifrån de tre kraven var förutsättningarna för bifall begränsade, det var vanligt med avslag.

### *Grundlagsskydd för mark*

Som framgått ovan under 4.4.1 är äganderätt till mark grundlagsskyddad enligt regeringsformens 2 kap. 15 §. Enligt den gäller att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Även om sådana föreligger ska den som behöver avstå sin egendom vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten och grunderna för hur ersättningen ska bestämmas ska framgå av lag.

Vidare gäller enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen att varje person har rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens grunder. Den s.k. proportionalitetsprincipen gäller. Innebörden av den är att vid egendomsberövandet som sker i det allmännas intresse måste en avvägning göras mellan den enskildes intresse och det allmänna intresse som motiverar inskränkningen. Åtgärden får inte innebära att den enskilde tvingas bära en oskälig börda.

*Nytta och ändamålsenlig användning av området enligt  
exploatörsbestämmelsen*

För att en ansökan skulle beviljas krävdes alltså såväl nytta för fastighetsägaren som att marken behövdes för ändamålsenlig användning av området. Dessa krav innebar tillsammans för allmän byggnad att en markägare bara behövde avstå mark för sådana allmänna byggnader som krävdes för bebyggelsen av området som exempelvis skola, men inte t.ex. för ett kommunhus, se prop. 1985/86:1, s. 1178.

Regeringen sammanfattade i propositionen En enklare plan- och bygglag, 2009/10:170 hur kraven om nytta och ändamålsenlig användning skulle förstås och hur kraven förhöll sig till regeringsformen och Europakonventionen. Följande anges:

Bestämmelsen i nuvarande 6 kap. 19 § första stycket plan- och bygglagen, (i den nya PBL som trädde i kraft 2010 6 kap. 4 §, egen kommentar) som har sitt ursprung i 70 och 113 §§ byggnadslagen (1947:385), har historiskt sett haft en viktig funktion att fylla som alternativ till exploateringsavtal mellan en kommun och en markexploatör. Utgångspunkten för tillämpningen av bestämmelserna har varit att en markägare normalt bör avstå sådan mark som enligt vedertagna principer behövs för utformningen av en god detaljplan, om ägarens markområde kan anses utgöra en enhet ur plansynpunkt. Om den mark som avsätts för allmänna ändamål även ska tjäna andra fastigheter bör dock hänsyn tas till det (SOU 1947:15 s. 387 f.). I förarbetena till de äldre bestämmelserna uttalas bl.a. att det inte skäligen kan påfordras att markägare avgiftsfritt avstår all mark som behövs exempelvis för större genomfartsleder. Den värdestegring som följer av att en detaljplan genomförs, t.ex. genom att kommunen anlägger allmän väg i anslutning till en eller flera fastigheter, ska alltså i vissa avseenden kunna fördelas mellan ägare och det allmänna. Särskilt ersättning för sådan mark som tas i anspråk för allmän plats ska betalas bara om det inte kan anses skäligt att ägaren avstår eller upplåter marken utan ersättning. Vid denna bedömning ska hänsyn tas till såväl värdet av marken som värdet av byggnader m.m. som kan finnas på marken (prop. 1985/86:1 s. 651).

Detaljpaneläggning leder vanligen till att fastigheterna inom planområdet stiger i värde. Detta följer av att detaljplanen normalt ger ökade möjligheterna att bebygga mark och därmed även ökade möjligheterna till ekonomisk avsättning vid försäljning av fastigheter inom området. Anslutningen av enskilda fastigheter till allmän väg leder också normalt till att fastigheternas tillgänglighet förbättras, vilket i sin tur typiskt sett leder till att fastigheternas värde påverkas i höjande riktning. Särskild ersättning ska betalas bara om fastighetsägarens nytta av den allmänna plats till vilken mark avstås är så begränsad att fastighetsägaren skäligen

bör ersättas för avståendet. Med hänsyn till kravet på erforderlig nytta av den allmänna platsen för att ersättning inte ska betalas innebär ett avstående av mark till det allmänna i aktuella situationer att ägaren inte får drabbas av en sådan förlust för vilken markägaren är tillförsäkrad ersättning enligt 2 kap. 18 § regeringsformen. Regleringen är således förenlig med grundlagens bestämmelser om egendomsskydd. Under förutsättning att avståendet kan bedömas leda till sådan nytta för ägaren att särskild ersättning skäligen inte behöver betalas för den mark som avstås, kan avståendet inte heller anses innebära att den enskilde tvingas bära en oskälig börda genom avståendet. Under sådana förhållanden bör åtgärden tvärtom bedömas som proportionell och därmed även förenlig med Europakonventionens krav i fråga om rätten till respekt för egendom (s. 250 ff.).

### *Länsstyrelsernas tillämpning*

Utredningen har hos olika länsstyrelser och några kommuner efterlyst exempel på länsstyrelsernas tidigare bedömning, men det har visat sig svårt att få fram beslut. Flera myndigheter har haft svårigheter med sin arkivsökning beroende bl.a. på att det handlar om upphävda bestämmelser. Någon annan länsstyrelse har bidragit med ett beslut, där skälen inte var tillräckligt utvecklade för att kunna ligga till grund för en extern analys.

Från Länsstyrelsen Stockholm finns det dock ett intressant beslut. Det är beslut 2010-10-13, 409-09-76336 och avser en ansökan av Huddinge kommun. Ärendet handlade om följande:

Fastigheten omfattade drygt 35 000 kvadratmeter och omfattades av områdesbestämmelser sedan 2001. Markanvändningen var bostäder för fritidsändamål där huvudbyggnaden fick vara maximalt 40 kvadratmeter. Huddinge kommun ansökte om att fastighetsägaren skulle avstå cirka 20 000 kvadratmeter avsedd för allmän platsmark/natur utan ersättning. Förslaget till detaljplan innebar att fastighetsägarens mark i övrigt, cirka 17 000 kvadratmeter, skulle utgöras av kvartersmark för bostadsändamål. Fastighetsägaren skulle få möjlighet att bilda sammanlagt 16 tomter med minsta storlek om 1 000 kvadratmeter och kunna bygga villor på 100–150 kvadratmeter. Kommunen ansåg med hänsyn till den nytta som fastighetens ägare kunde väntas få av möjligheten att bilda villor att det inte var rimligt att den därutöver skulle ha ersättning för mark för allmän plats/natur. Den marken hade ett högt naturvärde och stor betydelse

för friluftslivet. För att säkerställa att de höga naturvärdena bevarades och skyddades samt att området blev tillgängligt för allmänheten skulle denna del av fastigheten bli allmän plats/natur.

Fastighetsägarna motsatte sig mot att avstå från marken för allmän plats utan ersättning. De menade att de själva kunde säkerställa naturvärden och att ett sådant beslut skulle strida mot Europakonventionens proportionalitetsprincip.

Länsstyrelsen menade att den s.k. exploatörsbestämmelsen, dåvarande 6 kap. 19 §, sedan 6 kap. 4 § uppfyllde kraven i regeringsformen och Europakonventionen. Länsstyrelsen tillämpade därför bara exploatörsbestämmelsen i PBL.

Länsstyrelsen anförde därefter följande:

Länsstyrelsen konstaterar att ägarna till ... (namngiven fastighet, egen borttagning av namnet) ... genom planförslaget ges en omfattande exploateringsrätt som de för närvarande inte har och som väsentligt ökar värdet på deras fastighet. Med hänsyn till det väsentligt ökade värde som fastigheten bedöms få om detaljplaneförslaget antas och vinner laga kraft finner Länsstyrelsen i och för sig att det inte skulle vara oskäligt att meddela ett förordnande enligt 6 kap. 19 § PBL. Den av fastighetsägarna åberopade proportionalitetsprincipen kan inte anses utgöra hinder mot ett sådant förordnande.

En ytterligare förutsättning för att meddela ett förordnande enligt 6 kap. 19 § PBL är dock att marken behövs för områdets ändamålsenliga användning enligt upprättat planförslag.

Länsstyrelsen konstaterar att syftet med den nya detaljplanen enligt planbeskrivningen är att ge förutsättningar för en utbyggnad av ett gemensamt vatten- och avloppssystem i området och samtidigt skapa möjlighet för ett permanentboende i området med större byggrätter. Ambitionen är att fastighetsägarna ska kunna utveckla sina fastigheter samtidigt som området bevarar sina kvaliteter med en kuperad terräng och riklig vegetation. Genom att stora naturområden bevaras och omvandlas till allmän plats säkerställs att de bevaras för natur och är allmänt tillgängliga.

Länsstyrelsen finner att den i ärendet aktuella allmänna plats/naturmarken inte oundgängligen behövs för att området ska kunna byggas ut i enlighet med planförslaget eller för att vatten- och avloppssystemet ska kunna byggas ut. Även om det är ett angeläget allmänt intresse att tillgodose behovet av allmän plats-mark/natur finner Länsstyrelsen att planens egentliga syfte är att skapa möjligheter för omvandling av området från ett för fritidsbebyggelse till ett område för permanentbebyggelse och att i samband därmed lösa vatten- och avloppsfrågan. Ett avstående av det

aktuella markområdet till kommunen utan ersättning i syfte att det ska användas för allmän platsmark/natur kan inte anses utgöra en nödvändig förutsättning för planens genomförande och för områdets ändamålsenliga användning enligt planförslaget. Förutsättningar för att meddela sökt förordnande enligt 6 kap. 19 § PBL föreligger därför inte. Ansökningen bör därför avslås”.

### *Upphävandet*

Exploatörsbestämmelserna upphävdes i sin helhet från 2015. Innebörden blev att det inte längre fanns någon juridisk tvingande möjlighet för kommunen att få mark av fastighetsägaren för allmän plats eller för allmän byggnad utan ersättning. Efter upphävandet är kommunerna vid tvångsinlösen i stället hänvisade till den inlösenmöjlighet vi beskrivit ovan enligt 6 kap 13 §. Kommunen har en rätt att tvångsinlösa mark som enligt detaljplanen ska användas till allmän plats och även rätt att lösa in mark för allmänna byggnader, men ersättning ska utges enligt expropriationslagen, vilket alltså betyder 125 procent av markvärdet. Innebörden av lagändringen blev därmed att kommunernas ersättning för mark avsedda för allmän plats eller allmänna byggnader höjdes från 0 kronor till 125 procent av markvärdet.

Det vi beskriver nu handlar om kommunernas lagreglerade möjligheter som kunde påtvingas fastighetsägaren. De lagreglerade möjligheterna användes i praktiken sällan, oftast löstes frågorna i avtal. Den bakomliggande regleringen satte dock utgångspunkt för avtalet.

### *Skälet för upphävandet*

Bestämmelserna upphävdes 2015 genom proposition 2013/14: 126 efter förslag från Plangenomförandeutredningen i sitt betänkande ”Ett effektivare plangenomförande”, SOU 2012:91. Bakgrunden var att de ansågs föråldrade och sällan användes, eftersom kommunerna valde att lösa dessa frågor i avtal i stället. Ett annat problem var att bestämmelserna var krångliga och dessutom försvårade ett upphävande av detaljplan (jämför för hela stycket s. 155–178).

Plangenomförandeutredningen föreslog att exploatörsbestämmelserna i sin helhet skulle upphävas och att ersättningen därmed som en följd enligt redan gällande bestämmelser skulle regleras i expropriationslagen.

Innebörden av förslaget blev därmed alltså att ersättningen vid tvångsinlösen skulle bestämmas med 125 procent i enlighet med expropriationslagens ersättningsbestämmelser. Utredningen hade dock i sitt betänkande övervägt olika alternativ för att lösa ersättningsfrågan. Den hade också gett f.d. fastighetsrådet Anders Dahlsjö uppdraget att överväga om det var möjligt att överväga en ny bestämmelse om inlösen utan ersättning i expropriationslagen. Denne utarbetade ett förslag om en ny ersättningsbestämmelse i expropriationslagen. Bestämmelsen innebar att en exploatör, som har stor nytta av att en detaljplan genomförs, kan bli skyldig att utan ersättning överlåta eller upplåta allmän kvartersmark och allmän platsmark i detaljplan, se bilaga 3 till betänkandet.

Plangenomförandeutredningen föreslog dock ingen sådan specialreglering, utan ansåg att de sedvanliga ersättningsreglerna i expropriationslagen skulle gälla, alltså 125 procent. Utredningen anför följande om detta:

Jag har tidigare föreslagit att bestämmelserna i PBL om att upplåta och avstå mark utan ersättning slopas. Min bedömning är att några nya bestämmelser inte heller behövs i ExL. Ersättning för sådan mark bör alltså bestämmas enligt nuvarande bestämmelser i 4 kap 3 a § ExL. Den kostnadsökning som detta kan medföra för en kommunal huvudman för t.ex. den allmänna platsen balanseras av dennes rätt att ta ut gatukostnadsavgift samt avgifter för vatten- och avloppsanläggning enligt LAV. Vid enskilt huvudmannaskap kommer motsvarande kostnadsökning att kunna hanteras vid anläggningsförrättningen, (s. 183).

Ett annat argument var att en särskild regel i expropriationslagen skulle vara komplicerad, s. 185.

Den invändning som enligt vår bedömning kan riktas mot dessa överväganden är att det är riktigt att kommunerna kan kompensera sig för ökade kostnader genom gatukostnadsbestämmelserna, men endast för allmän plats inte mark för allmänna byggnader som skola eller förskola. Detta berörs inte av utredningen, men påtalas i propositionen, se nedan. Därutöver finns andra skillnader, se nedan under utredningens analys.

Remissutfallet till förslaget var blandat. Byggherrarna Sverige angav att ett potentiellt fördröjande element i planförfarandet försvann. Sveriges advokatsamfund ansåg att upphävandet var bra, eftersom en skyldighet för en enskild att under vissa förutsättningar, låt vara i vissa fall gynnsamma sådana, tvingas avstå mark utan ersättning, inte stod i överensstämmelse med det grundlagsskyddade egendomsskyddet. Att frågan om ersättningens bestämmande nu underställdes domstolsprövning var en garant för en rättssäker process för den drabbade fastighetsägaren. Länsstyrelsen Stockholm tillstyrkte, medan länsstyrelserna i Västra Götaland och Dalarnas län avstyrkte utifrån reglernas betydelse för det frivilliga avtalet och att en ersättning på 125 procent var kostnadsdrivande. Även andra var kritiska utifrån samma argument. Det anfördes också att upphävandet stärkte markägarens ställning på bekostnad av kommunernas och skattebetalarnas. Majoriteten av kommunerna avstyrkte. Det som anfördes från kommunalt håll var följande enligt propositionen:

Som argument för att förslaget inte ska genomföras framförs bl.a. att det kommer att få effekt på markprisfrågor även om kostnaderna för markåtkomsten sedan ingår i en gatukostnadstaxa. Förslaget i kombination med taxemodellen för gatukostnadsersättning kommer att innebära förlängda processer och en kostnadsökning för skatte- och skattekollektiven vid exploatering på privatägd mark. Det kan leda till att många projekt blir mindre lönsamma och förslaget kan därmed minska bostadsbyggandet. Vidare påpekas att även om reglerna i dag inte tillämpas strikt utgör de grunden för de exploateringsavtal som förhandlas fram mellan kommun och exploatör. Vidare framhålls att om exploatörsbestämmelserna tas bort försvinner kommuners möjlighet att utan ersättning lösa in inte bara allmänna platser utan även kvartermark för allmänt ändamål. Det upplevs härvid som märkligt att ersättning ska utgå med ett påslag på 25 procent på marknadsvärdet när ändamålet är till nytta för boende inom området. Även om förfarandet med länsstyrelsens prövning kan anses föråldrad ger de nuvarande bestämmelserna på ett klart och tydligt sätt riktlinjer för när överlåtelse av mark för allmän plats kan ske utan ersättning, dvs. kopplat till den nytta som fastighetsägaren kan väntas få av planens genomförande. Om exploatörsbestämmelserna upphävs lämnas förslag om att motsvarande lagreglering i stället kommer till stånd i expropriationslagen. Sveriges Kommuner och Landsting anser att systemet som det ser ut i dag fungerar relativt väl. Att införa flera moment för kommunal markåtkomst genom ett ersättningsförfarande enligt expropriationslagen med åtföljande möjligheter att processa om den markersättning som ska utgå, innebär att genomförandeprocessen ytterligare tyngs och försvåras. Förutsägbarheten beträffande dessa kostnader kommer också att minska. Vad fastighetsägaren får betalt

för gatu- och allmänplatsmark får han eller hon betala tillbaka i gatukostnadsersättning. Förslaget torde ge en kostnadsdrivande effekt som inte är önskvärd. Det riskerar få till följd ett minskat intresse för kommunerna att detaljplanlägga privat mark för exploatering, se (s. 165–166).

I propositionen föreslogs därefter att exploatörsbestämmelserna skulle upphävas. Det angavs flera skäl.

Behovet av en likriktning var ett, regeringen menade att eftersom andra bestämmelser i PBL utgick från ersättning enligt expropriationslagen var det önskvärt även för detta fall. Vidare pekades på att bestämmelserna sällan användes och att bedömningen därför var svår och osäker. Olika beslut innebar en orättvisa och det fanns en risk för att små och stora markägare behandlades olika. Länsstyrelsens roll var ett annat argument, regeringen anförde om detta följande:

Länsstyrelsen har många andra uppgifter under planprocessen. Inte minst är rollen som länsstyrelsen spelar under plansamrådet viktig. Härutöver ska länsstyrelsen under granskningstiden avge ett yttrande över planen, pröva överklaganden av ett kommunalt planbeslut och pröva frågan om ingripande med stöd av bestämmelserna i 11 kap. PBL. Länsstyrelsens prövning av ersättningsbefriade markrättigheter kan i detta sammanhang ses som ett föregripande av de prövningar m.m. som ska ske av länsstyrelsen i andra sammanhang under planprocessen. Nu nämnda omständigheter talar enligt regeringens uppfattning för att länsstyrelsen inte ska pröva frågan om avstående av rättigheter till mark, (s. 169).

Andra skäl var att genom den nya uttryckliga regleringen om att kommunerna i ett exploateringsavtal kunde ställa krav om att exploatören skulle finansiera de allmänna platserna bortföll det huvudsakliga argumentet, dvs. frågan kunde lösas genom avtal. Vidare utgjorde länsstyrelsernas beslut ett hinder mot ändring av detaljplan. Bestämmelserna var också svåra att tillämpa och kolliderade med andra bestämmelser om att markägare kan påföras gatukostnader och användes dessutom också i begränsad utsträckning.

Regeringen menade också att bestämmelserna om gatukostnadsersättning innebar att kommunerna kunde få tillbaka den ersättning de betalt för mark för allmän plats av fastighetsägarna. Kommunens kostnader för mark avsedd för allmän plats skulle nämligen kunna ingå i det belopp kommunerna fördelar mellan fastighetsägarna för allmän plats. Däremot anför regeringen att det saknas bestämmelser för kommunerna att få tillbaka ersättning för mark för exempelvis

skolor och daghem. Kommunerna kan inte heller i exploateringsavtal kompensera sig genom att låta byggherren bygga anläggningar för skola och daghem (se beträffande hela redogörelsen avsnitt 7.5).

*Utredningen analys – Konsekvensen  
av upphävandet av de s.k. exploatörsbestämmelserna  
och införandet av regleringen av exploateringsavtalet  
för kommunens markförvärv*

Regelverket, dess förändringar och sambanden mellan olika paragrafer är komplexa. Här ska den samlade innebörden för kommunernas *markförvärv* analyseras, eftersom det här finns ett samband mellan de tidigare exploatörsbestämmelserna, gatukostnadsbestämmelserna och den nya regleringen av vad som är tillåtet respektive inte tillåtet att komma överens om i ett exploateringsavtal.

Kommunerna är oftast huvudman för allmän plats och har ett ansvar för att se till att det finns skolor m.m. Det betyder att kommunerna när en detaljplan genomförs och bostäder skapas behöver förvärva mark för allmän plats eller för exempelvis skolbyggnader. Effekten av upphävandet av exploatörsbestämmelserna blev att kommunerna inte längre kan lösa in mark utan ersättning, vid tvångsinlösen krävs ersättning med 125 procent. Den förändrade lagstiftningen blir utgångspunkt för frivilliga avtal. Det betyder att kommunerna efter upphävandet behöver förvärva mark för allmänna ändamål till ett överpris. Det kan ske genom ett avtal eller om det är svårt för kommunen att sluta ett köpeavtal återstår inlösen med ersättnings enligt expropriationslagen på 125 procent och dessutom ett långdraget och resurskrävande domstolsförfarande. Sedan kan dock kommunerna genom gatukostnadsbestämmelserna för *allmän plats* återkräva och tvångsmässigt fördela kostnaderna bland fastighetsägare. I det beloppet ingår alltså även kommunernas kostnad för marken. Kommunerna kan alternativt i ett exploateringsavtal komma överens med byggherren om att denne ska finansiera *allmän plats*. Det betyder att kommunen även kan avtala om att byggherren ersätter kommunen för markkostnad. Skillnaden mot tidigare är därmed att kommunen först måste kunna sluta ett köpeavtal till ett överpris för att undvika en domstolsprocess och sedan fördela kostnaden antingen tvångsmässigt eller om överenskommelse kan ske med byggherren avtalsmässigt. Detta gäller endast för allmän plats. Vi menar att detta är en försämring och att det

fördröjer genomförandet. Vidare är det kostnadsdrivande, eftersom det blir ett överpris som fördelas.

För mark avsedd för skolbyggnader, vårdinrättningar osv. blev konsekvensen än större. Kommunerna kan inte längre lösa in sådan mark utan ersättning utan kan behöva betala 125 procent av markvärdet i ett köpeavtal. Kan inget avtal ingås krävs ersättning och förfarande enligt expropriationslagen. Kommunerna kan inte heller sedan kräva byggherren på ersättning tvångsvis genom gatukostnadsbestämmelserna, eftersom de bara gäller för allmän plats. De kan inte heller i ett exploateringsavtal överföra kostnaden, eftersom det i den införda 41 § finns ett förbud mot det.

### **Medfinansieringsersättning**

Genom en lagändring ska kommunen sedan den 1 april 2017 även anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för medfinansieringsersättningen, om kommunen avser att avtala om sådan ersättning. Detta föreslogs i prop. 2016/17:45 Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur. I propositionen är huvudförslaget att en kommun som medfinansierar statlig eller landstingskommunal transportinfrastruktur får förhandla med en byggherre eller fastighetsägare om att ersätta kommunen för en del av den medfinansiering som kommunen lämnar (medfinansieringsersättning). Det ledde till en lagreglering i 6 kap. 40 §, som också trädde i kraft i april 2017 om att ett exploateringsavtal får omfatta medfinansieringsersättning under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde. Regeringen ansåg därefter att det var naturligt att om kommunen avser att avtala om medfinansieringsersättning, ska kommunen anta riktlinjer som anger de grundläggande principerna för sådan ersättning (s. 21).

#### **4.5.4 Markanvisning – innehållet i den nya lagstiftningen**

Som framgått utreddes markanvisningar främst av Statskontoret

Av Statskontorets rapport från 2012 framgår sammanfattningsvis följande:

Statskontoret granskade den kommunala markanvisningsprocessen och undersökte hur den påverkade konkurrensen. Uppdraget skilde sig därmed från vårt uppdrag, som inte handlar om konkurrens utan om tidsfördröjning. 16 kommuner undersöktes och en fördjupad granskning gjordes för kommunerna Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Linköping och Västerås.

Statskontorets slutsats var att den dåvarande markanvisningsprocessen var oförutsägbar. Skälen var att processen inte var lagreglerad och därmed varierade mellan kommunerna och även inom de enskilda kommunerna. Valet av byggherre vilade inte på objektiv grund. Ett problem var också att juridiskt bindande avtalsvillkor fastställdes sent i processen, vilket innebar att byggherrarna mycket sent kunde göra sig en uppfattning om projektets lönsamhet. Det största problemet skulle vara bristande transparens. Det saknades information från kommunernas sida om exempelvis motiv till val av byggherre och utvecklade system för dokumentation, uppföljning och utvärdering. Detta hindrade kommunerna från att dra nytta av erfarenheter och gjorde det svårt för byggherrarna att anpassa sina projekt efter kommunens efterfråga. Detaljstyrningen och ryckigheten riskerade att påverka konkurrenskraften, innovationen och utvecklingen i negativ riktning.

Statskontoret bedömde att det inte var möjligt att föreslå en lagreglering av processen utan föreslog utifrån detta i stället bl.a. att kommunernas markpolitik skulle förtydligas.

Statskontorets rapport behandlades också i proposition 2013/14:126. Regeringen föreslog i den att en ny lag ska antas om riktlinjer för markanvisningar och att den ska innehålla en skyldighet för kommunen att anta riktlinjer. I övrigt realiserades inte förslagen i rapporten.

Den 1 januari 2015 trädde därefter lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar i kraft. Den innehåller endast två paragrafer. 1 § upprepar PBL:s definition av markanvisning, se inledningen till 4.4 och i 2 § anges att en kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.

I januari propositionen 2014/15:122 Nya steg för en effektivare plan- och bygglag och ökad rättssäkerhet för verksamhetsutövare vid omgivningsbuller övervägdes även om de finansieringsbegränsningar som införts för exploateringsavtal, om att det är ett tillåtet villkor att exploatören ska finansiera gator m.m., men inte exempelvis skolbyggnader borde införas också för markanvisningar, men regeringen bedömde att det inte var nödvändigt. Skälen angavs till följande:

När det gäller de materiella kraven för exploateringsavtalen anser regeringen, i likhet med vad som redovisas i promemorian, att läget är anorlunda. Regeringen delar uppfattningen att det finns principiella skillnader mellan ett exploateringsavtal och en markanvisning, förutom den grundläggande skillnaden att det ursprungligen är olika ägare till den berörda marken. Ett exploateringsavtal tecknas alltid före tidpunkten för detaljplanens antagande medan en markanvisning kan ingås antingen före eller efter det att en detaljplan antas. En markanvisning kan också tecknas för områden helt oberoende av att det inte finns någon detaljplan eller av att det planeras för en sådan planläggning. En viktig skillnad mellan ett exploateringsavtal och en markanvisning är vidare att exploateringsavtalet i första hand fördelar kostnader mellan kommunen och byggherren eller fastighetsägaren medan ett avtal om markanvisning i stället reglerar värden. Dessa omständigheter innebär att markanvisningarna enligt regeringens uppfattning inte bör omfattas av de begränsningar som följer av 6 kap. 40–42 §§ PBL (s. 49–50).

Den 1 januari 2016 infördes i lagstiftningen att även markanvisningar på samma sätt som exploateringsavtal skulle redovisas i planbeskrivningen genom a. prop. Skälet var att harmonisera reglerna för exploateringsavtal och markanvisningar. I propositionen anförs att skälen om offentlighet, insyn och delaktighet även gällde markanvisning. Samtidigt redovisades i propositionen att det finns skillnader mellan exploateringsavtalen och markanvisningarna och att kravet på samordning därför inte kan vara samma för de olika avtalen. Skälet skulle vara att avtalet om markanvisning kan ingås efter att detaljplanen antagits. Regeringen anförde därför att kravet på exakthet i planbeskrivningen för markanvisningar inte borde sättas för högt. Det borde vara tillräckligt att kommunen redovisar sin avsikt att ingå ett markanvisningsavtal respektive sina intentioner om vad detta avtal bör omfatta (s. 48).

### 4.5.5 Andra övergripande bestämmelser

Utöver det redovisade finns det några andra generella bestämmelser som har betydelse för exploateringsavtal och markanvisningsavtal. I regeringsformen finns några övergripande rättsprinciper.

Legalitetsprincipen som regleras i 1 kap. 1 § 3 stycket regeringsformen anger att den offentliga makten utövas under lagarna och den gäller även kommunerna. Objektivitetsprincipen förutsätter saklighet och opartiskhet. Likhetsprincipen kräver att alla behandlas lika. Det betyder exempelvis att olika byggherrar ska behandlas lika. Av kommunallagen följer att kommunens medborgare ska behandlas lika enligt den s.k. likställighetsprincipen, såvida det inte finns sakliga skäl till något annat (2 kap. 2 §). Utöver dessa rättsprinciper finns också avtalslagens (1915:218) bestämmelser, bl.a. med innebörd att oskäligen avtalsvillkor kan jämkas eller upphävas.

Vid markförsäljning gäller EU:s statsstödsregler och det är inte tillåtet med stöd från kommuner och landsting som kan anses konkurrensbegränsande. Offentliga försäljningar av egendom ska i princip ske till marknadspris för att inte försäljningen ska riskera att bedömas vara otillåten, se Bostadsbyggandets spelregler och kommunernas roll, SOU 2015:105 s. 156. Slutligen finns det formkrav i Jordabalken om hur avtal om försäljning av fast egendom som mark ska utformas.

Av särskild betydelse för exploateringsavtal är vidare bestämmelsen i regeringsformen om att ägarens rätt till sin mark är grundlagskyddad.

### 4.5.6 Kommunens möjlighet att ställa villkor i ett exploateringsavtal

#### Bakgrund

Det är av intresse för utredningen att klargöra vilka verktyg kommunen har för att se till att avtalet realiserar, att bebyggelse sker utan dröjsmål.

Grundförutsättningarna mellan ett exploateringsavtal och ett markanvisningsavtal skiljer sig åt. Markanvisningsavtalet är en option, där köpeavtalet tecknas i efterhand om vissa villkor är uppfyllda. Som framgår av kapitel fem uppställer kommunerna för markanvisning i det

efterföljande köpeavtalet en mängd olika villkor för att påskynda processen. För privat mark gäller dock att exploateringsavtalet, reglerar såväl kommunens som byggherrens åtaganden. De villkoren kommunerna vill ställa med syfte att se till att bebyggelsen kommer till utan onödigt dröjsmål behöver därför ställas i exploateringsavtalet.

Det kommunen kan göra är inledningsvis att villkora detaljplanebeslutet med att exploateringsavtalet ingås. Det innebär att byggrätten inte är garanterad om inte avtalet kan tecknas. Att göra så är enligt SKL det bästa påtryckningsmedel för att få fram ett godtagbart exploateringsavtal (se SKL:s skrift Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse från 1991 s. 26). Den möjligheten innebär dock i sin tur att exploateringsavtalet, som är ett civilrättsligt avtal, ges ett offentligrättsligt inslag. Det har till oss anförts att kommunens tecknande av det civilrättsliga avtalet om exploatering skulle kunna bedömas som myndighetsutövning utifrån att det i grunden finns ett offentligrättsligt påtryckningsmedel. Vi kommer att återkomma till det nedan under rubriken myndighetsutövning.

Det står också klart att kommunen kan kräva att exploatören ställer en säkerhet för att avtalet genomförs. Det kan handla om en bankgaranti, borgen eller pant (se nämnda skrift från SKL s. 20).

Mer komplicerat skulle det vara med specifika villkor som föreskriver att exploatören ska uppfylla byggandet inom viss tid.

Ett exploateringsavtals främsta syfte är att fördela kostnaderna mellan byggherre och kommun, men samtidigt får det även innehålla andra villkor. I proposition 2013/14:126 En enklare planprocess anför regeringen följande om vad ett exploateringsavtal får innehålla:

Utöver sådana frågor som rör rent ekonomiska förhållanden mellan kommunen och en byggherre eller en fastighetsägare kan ett exploateringsavtal givetvis också reglera andra förhållanden. Det gäller exempelvis frågor om bebyggelsens utformning, bl.a. genom hänvisning till gestaltungsprogram, samt utformningen av allmänna platser. Även frågor av mera administrativ karaktär kan behandlas i ett exploateringsavtal. Det kan härvid handla om *tidsplanering* (*egen kursivering*), kontroller och garantitider för exploatörens åtgärder, ansökningar om lantmäteriförrättningar, frågor om säkerheter och förfarandet vid tvister, m.m.

De åtgärder som ska kunna ingå i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Det innebär att de överenskommelser som träffas i nu nämnda avseenden ska vara skäligen med hänsyn till exploateringens art och omfång samt den nytta de avtalsslutande parterna har av att detaljplanen genomförs

på ett bra sätt. Vägledning om vad som avses med nytta och att åtgärderna ska stå i rimligt förhållande till byggherrens eller fastighetsägarens åtagande finns i propositionen En enklare plan- och bygglag (prop. 2009/10:170 s. 250 f.).

Tillämpat på exploateringsavtal blir reglerna om skälighet och nytta närmast komplementära till bestämmelser om vad avtalet får omfatta. Så länge byggherren eller fastighetsägaren uppnår någon ekonomisk nytta med avtalet är lagens krav uppfyllda (s. 157).

Som kursiverats anges det uttryckligen att ett exploateringsavtal även får innehålla tidsplan. Det har dock till oss anförts att tidsplan här i första hand skulle kunna syfta på tidsplan för åtgärder som traditionellt ingår i ett exploateringsavtal, exempelvis att exploatören vid viss tidpunkt ska ha färdigställt en allmän plats. Det som dock skulle vara oklart är om en kommun även i ett exploateringsavtal kan kräva att bostäderna skulle vara färdiga vid viss tidpunkt, dvs. att ett exploateringsavtal skulle kunna innehålla en tidsplan för exploateringsens genomförande och vite om någon av parterna inte skulle uppfylla det. Det skulle kunna innebära att kommunen i avtalet kan kräva en byggstart och/eller färdigställande inom en viss tid och att vite kan utgå om så inte sker.

Denna fråga är dock omdiskuterad och det finns en uppfattning hos många kommuner om att detta inte är tillåtet. Från Sveriges Byggindustrier har anförts att det skulle vara anmärkningsvärt om kommuner, utan stöd i lag, i exploateringsavtal kunde införa ”bygg-tvång”. Enligt den förefaller det egendomligt att en kommun skulle kunna tvinga fram byggande, från enskilda, som är den part som står all risk i ett byggande. Med en sådan ordning, skulle benägenheten att söka tillstånd till byggande, i form av bygglov eller detaljplan, minska enligt organisationen.

SKL anför också i sin skrift Planering och genomförande – Nedslag i Halmstad, Växjö, Uppsala och Mora att kommunerna måste säkerställa att det finns stöd i lagen för de krav som ställs i ett exploateringsavtal, t.ex. kan inte krav ställas på byggstart, bilaga, Råd från SKL. Samtidigt finns det en uppfattning om att det är oklart vad som gäller.

Ett annat villkor som är omdiskuterat i exploateringsavtal är frågan om upplåtelseformer. Det är oklart om kommunen i ett exploateringsavtal kan kräva att de framtida bostäderna ska upplåtas i ex-

empelvis hyresform. Denna fråga ligger utanför utredningens uppdrag. Regeringen har gett uppdraget till Översiktsplaneutredningen att utreda frågan om upplåtelseform i detaljplan.

## Civilrättsligt avtal

Inledningsvis är exploateringsavtal civilrättsliga avtal mellan kommun och byggherre. Det innebär att Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, framöver avtalslagen, gäller. Enligt den blir inte villkor som är alltför långtgående automatiskt ogiltiga. I stället skulle det krävas att byggherren i domstol drev en talan om jämkning eller upphävande av avtal enligt avtalslagens bestämmelser. (Det är endast vissa villkor i avtal som blir direkt ogiltiga, det kan handla om villkor som kräver särskilda formkrav enligt exempelvis Jordabalkens formkrav för fastighetsköp, men det är inte aktuellt här).

Innebörden av detta är att exploateringsavtalen på samma sätt som andra avtal kan jämkas eller ogiltigförklaras enligt avtalslagens bestämmelser om det väcks talan i domstol. Det skulle i första hand handla om 36 § avtalslagen som anger att ett avtalsvillkor får jämkas eller lämnas utan avseende, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Här ska särskild hänsyn tagas till behovet av skydd för den som har en underlägsen ställning i avtalsförhållandet. Det betyder att maktbalansen skulle kunna beaktas vid denna bedömning. En förutsättning för framgång är dock att exploatören kan bevisa att villkoret är oskäligt. En annan paragraf av intresse är 29 § som anger att om någon rättsstridigt tvingat någon att ingå avtal är avtalet inte gällande, dvs. domstolen kan upphäva det om tvånget kan bevisas, se nedan under myndighetsutövning och avtalslagen.

## Myndighetsutövning

Det som i sammanhanget komplicerar frågan är att ett exploateringsavtal inte bara är ett civilrättsligt avtal utan att det dessutom finns vissa offentlighetsrättsliga inslag.

Från den 1 juli 2018 gäller en ny Förvaltningslag som utreddes av Förvaltningslagsutredningen i betänkandet En ny förvaltningslag, SOU 2010:29. Utifrån förslaget la regeringen proposition 2016/17:180. I dessa förarbeten behandlas för det här sammanhanget flera relevanta frågor.

Med myndighetsutövning avses beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild med stöd av en befogenhet som myndigheten har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentlighetsrättslig författning. Det är ytterst ett uttryck för samhällets makt över medborgarna och gäller oberoende av om den aktuella åtgärden uttrycker en skyldighet för någon enskild eller innebär att någon enskild gynnas i det enskilda fallet. I dessa situationer är den enskilde i förhållande till det allmänna i en beroendeställning som inte har sin grund i ett frivilligt åtagande. Det innebär att myndigheten i dessa fall – till skillnad från i t.ex. ett avtalsförhållande – ensidigt har att besluta i saken (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 331, prop. 1972:5 s. 498–499, prop. 1975:78 s. 180 och prop. 1988/89:113 s. 11, sammanfattat i prop. 2016/17:180 s. 48).

Däremot avses inte befogenheter, som härrör från avtal och som alltså ytterst baseras på civilrättsliga regler utan det ska röra sig om ärenden, som ensidigt avgörs av myndighet. Det ska röra sig om ”bindande” beslut, som är uttryck för samhällets ”maktbefogenheter” i förhållande till medborgarna. Typiska utslag av myndighetsutövning är beslut, varigenom den enskilde åläggs att göra, tåla eller underlåta något, se betänkande av Förvaltningslagsutredningen, s. 102.

Legalitetsprincipen innebär att det allmänna när det handlar om myndighetsutövning inte kan uppställa villkor om krav på prestation, vederlag eller avgift utöver vad man kan uppställa i lag. Det hjälper inte heller med samtycke från motparten. Det innebär att det allmänna inte har möjlighet att uppställa villkor som går längre än vad offentlighetsrättslig lagstiftning medger.

Legalitetsprincipen har tidigare inte varit lagreglerad, men kommer att uttryckligen framgå av den nya Förvaltningslagen. Den är nu formulerad såhär: ”En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen”. I propositionen anges följande om vad stöd av rättsordningen betyder:

Regeringen anser att kravet enligt förvaltningslagen på legalitet – i likhet med 1 kap. 1 § RF – bör innebära ett krav på att myndighetens agerande ska ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. Vad som bör krävas är alltså att det ska finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. Däremot bör det inte ställas krav på att varje enskild åtgärd som en myndighet vidtar kan kopplas till ett specifikt bemyndigande. Kravet på legalitet bör inte heller uppfattas så att en myndighets åtgärd måste ha uttryckligt stöd i en viss lagbestämmelse eller i andra föreskrifter som har meddelats i enlighet med 8 kap. . .

För att säkerställa detta bör lämpligen uttrycket ”rättsordningen” användas i stället för ”lag eller annan författning”, som fanns i lagrådsremissens lagtextförslag.

På förvaltningens olika sakområden är frågor om ärendehandläggning och beslutsfattande ofta relativt detaljerat reglerade i tillämplig specialförfattning och i övrigt gäller de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen. På det polisiära området utgör bestämmelserna i 8 § polislagen det rättsliga stödet för många av de åtgärder av operativt slag som bl.a. Säkerhetspolisen vidtar. I andra fall är det fråga om att tillämpa allmänna eller särskilda bestämmelser i myndighetens instruktion eller myndighetsförordningen (2007:515) eller i någon annan förordning som regeringen har utfärdat. Så kan t.ex. vara fallet i fråga om befogenheten för en myndighet att ingå civilrättsliga avtal eller annars uppträda som privaträttsligt subjekt. Som Migrationsverket uppmärksammar kan legalitetskravet i något fall även anses vara uppfyllt genom ett förvaltningsbeslut, exempelvis i form av ett regleringsbrev”, (s. 60).

Tom Madell anför i sin bok *Avtal mellan kommuner och enskilda Avtalsslut och rättsverkningar från år 2000* följande specifikt om legalitetsprincipen och exploateringsavtal:

Reglerna i PBL och övriga förvaltningsrättsliga principer sätter alltså gränserna för vad som kan avtalas, även om det finns stor frihet att i avtalen reglera sådant som inte närmare preciseras i plan – och bygglagstiftningen (s. 126).

## Klagorätt

För att förstå exploateringsavtalens juridiska konstruktion, att de är civilrättsliga avtal, men samtidigt har offentligrättsliga inslag är den s.k. klagorätten av intresse. Om tecknandet av avtalen är myndighetsutövning innebär det att de skulle kunna överklagas?

I proposition 2013/14:126 uttalar sig regeringen om exploateringsavtal och överklagande. Följande förs fram:

En viktig del av plangenomförandet regleras emellertid inte inom ramen för den lagreglerade planprocessen. Det gäller just exploateringsavtalen vars innehåll självfallet inte enbart kommer att påverka förhållandena mellan kommunen och exploatören utan också, direkt och/eller indirekt, beröra relationen gentemot tredje man – bl.a. mot fastighetsägare och andra berörda sakägare. Detta medför att stora delar av plangenomförandet inte kommer att redovisas i detaljplanens planbeskrivning och att exploateringsavtalen inte kommer omfattas av insyn. Exploateringsavtalen förhandlas således fram vid sidan om den ordinarie planläggningsproceduren och bekräftas i slutändan enbart och direkt genom ett formellt godkännande av den nämnd i kommunen som har ansvar för exploateringsverksamheten. Ett sådant beslut kan dessutom enbart bli föremål för prövning enligt kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning, (s. 161).

Laglighetsprövning regleras i kommunallag (2017:725). Av 13 kap. 2 § följer att alla beslut av fullmäktige eller beslut av en nämnd, som inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, får laglighetsprövas av enbart kommunmedlemmar. Innebörden av en laglighetsprövning är att om klagomålet bifalls leder det till att det överklagade beslutet helt eller delvis upphävs, men domstolen får inte sätta något annat beslut i det upphävdas ställe, domstolen kan alltså inte ompröva eller ändra det överklagade beslutet. Enligt kommunallagen gäller att ett överklagat beslut ska upphävas enligt den s.k. laglighetsprövningen, om 1. det inte har kommit till på lagligt sätt, 2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, 3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller 4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Den första punkten avser endast själva förfarandet, det har inget att göra med beslutets innehåll, (se Kommunala befogenheter av Ulf Lindquist, Olle Lundin och Tom Madell, Upplaga 8, Utgivningsår 2016, s. 67). Det enda som därmed skulle kunna vara relevant för villkor i ett exploateringsavtal och stöd i rättsordningen är då punkt 4, att beslutet skulle stå i strid mot lag eller annan författning. Av litteraturen följer dock att det brukar tillämpas när det klandrade beslutet har brutit mot uttrycklig författningsregel, se a.a. s. 68, vilket också följer av ordalydelsen i paragrafen. Därmed borde frågan

om ett avtalsvillkors stöd i rättsordningen inte kunna prövas i en laglighetsprövning.

Sammanfattningsvis följer att det inte är möjligt att överklaga ett exploateringsavtal i sig, i stället kan enbart nämndens beslut att godkänna det prövas i en laglighetsprövning. Som framgått skulle ett beslut om att anta ett exploateringsavtal enbart kunna upphävas om beslutet stred mot en uttrycklig lagbestämmelse., Slutsatsen är att exploateringsavtalens innehåll oavsett om de utgör myndighetsutövning endast kan angripas genom avtalslagen.

### Myndighetsutövning och avtalslagen

När det kommer till myndighetsutövning och avtalslagen är 29 § av särskilt intresse. Som framgått ovan gäller enligt 29 § att en domstol kan upphäva ett avtal om någon rättsstridigt tvingat någon att ingå avtal.

Här finns ett rättsfall av intresse, NJA 1980 s. 1. Avgörandet behandlar en kommun som i ett exploateringsavtal krävde att två ägare av två skilda fastigheter skulle åta sig ett solidariskt ansvar för att fullgöra avtalet. Kommunen begärde att båda solidariskt skulle utge skadestånd och vite för försenad prestation. Kommunen hade till de två fastighetsägarna sagt att om avtalet inte undertecknades skulle bygglov inte beviljas.

Högsta domstolen ansåg att kommunen utnyttjat sin offentliga makt genom att hota att inte bevilja bygglov för att skaffa sig ett fördelaktigt avtal. Villkoret om solidariskt ansvar stred mot byggnadslagstiftningen, eftersom möjliga villkor för bygglov var fastställda i lag. Detta ansåg HD vara ett tvång enligt 29 §. HD menade att avtalet i och för sig föll utanför lagstiftningen, men det uppnåddes som en följd av kommunens maktbefogenheter.

Rättsfallet visar att domstolar kan använda sig av 29 § Avtalslagen om kommunerna vid myndighetsutövning framtvingar avtalsvillkor utan stöd i rättsordningen.

## Grundlagen

Det som i sammanhanget också tycks vara en faktor av betydelse är att det handlar om privat mark. Som framkommit i detta kapitel kan även markanvisning vara ett genomförande av detaljplan. Om ett exploateringsavtal på grund av sin koppling till detaljplan skulle vara myndighetsutövning skulle därmed även ett avtal om markanvisning och det efterföljande köpeavtalet behöva bedömas som myndighetsutövning. Detta framgår av proposition 2013/2014:126 i samband med överväganden om byggverks tekniska egenskaper. Regeringen anför följande:

När det gäller s.k. markanvisningsavtal (se även avsnitt 11) handlar kommunen ibland inte utifrån sin offentliga makt. När markanvisningsavtalet inte avser genomförande av detaljplan, finns det i princip inga hinder för att i avtal ställa upp villkor om krav avseende byggnadsverks tekniska egenskaper, i vart fall inte så länge villkoren är hållbara utifrån t.ex. regleringen kring avtal, köp av fast egendom och kommuners kompetens enligt kommunallagen (1991:900), (s. 220).

Som framgått av kapitel fem använder sig dock kommunerna när det gäller markanvisning/köpeavtal av mycket långtgående villkor om vite och tidsplan för färdigställande av bostäder. I diskussionen förs ofta fram att skillnaden skulle vara att exploateringsavtal avser privat mark och markanvisning kommunal mark. Som framgått här finns det dock ingen skillnad när det gäller myndighetsutövning. De olika synsätten om vad som anses vara tillåtna avtalsvillkor och den varierande praxisen är därmed svårförståelig.

Den skillnad som finns mellan privat och kommunalägd mark är att den privata är grundlagsskyddad, se ovan avsnittet under exploateringsbestämmelserna.

Som framgått där diskuterade regeringen i proposition 2009/10:170 s. 250, om hur regeringsformens egendomsskydd och Europakonventionens krav förhåller sig till att byggherren tvingas avstå egen mark utan ersättning som ska användas till allmän plats. Regeringen betonade där att om avtalet är till nytta för byggherren strider inte kravet om att byggherren behövde avstå mark utan ersättning mot grundlagen eller Europakonventionen.

Eftersom ett avstående av mark inte strider mot grundlagen bör ett mindre ingripande villkor om tidsplan rimligen inte heller kunna

strida mot grundlagen under förutsättning att avtalet är till nytta för exploatören. En sådan bestämmelse gäller redan enligt 40 § PBL.

### Utreddningens analys

Exploateringsavtal är civilrättsliga avtal. De kan inte överklagas utan om en avtalspart i efterhand skulle vara missnöjd med innehållet skulle den enda möjligheten vara en prövning i domstol enligt avtalslagens bestämmelser. I dagsläget är rättspraxis om detta mycket begränsad, vilket beror på att exploatörerna generellt sett saknar intresse av en domstolsprövning. Därmed är det svårt att dra säkra slutsatser om när ett exploateringsavtal skulle kunna jämkas eller upphävas av en domstol.

Den generella utgångspunkten är alltid att ingångna avtal ska hållas. Det har förts fram att en domstol skulle kunna bedöma ett avtalsvillkor om tidsplan eller byggstart som oskäligt, utifrån att exploatören befinner sig i en beroendeställning gentemot kommunen. Som vi anfört tidigare och som vi återkommer till i kapitel sju ifrågasätter vi om exploatören alltid befinner sig i ett underläge till kommunen, men självklart kan det förhålla sig så i ett konkret fall. När en domstol prövar om ett avtalsvillkor är oskäligt prövar den inte enbart villkoret som sådant utan gör en helhetsbedömning av avtalet. 36 § avtalslagen innebär att ett avtalsvillkor kan jämkas eller lämnas utan avseende om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheter i övrigt. Enligt PBL gäller numera att avtalet som helhet ska vara skäligt. De åtgärder som ska kunna ingå i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Det innebär att de överenskomelser som träffas i nu nämnda avseenden ska vara skäliga med hänsyn till exploaterings art och omfång samt den nytta de avtalslutande parterna har av att detaljplanen genomförs på ett bra sätt. Det betyder också att om avtalet bedöms vara till nytta för exploatören blir det rimligen mycket svårt att en domstol samtidigt skulle kunna slå fast att avtalet som oskäligt, det skulle förutsätta vittskilda bedömningar. I grunden har alltså exploatören numera ett dubbelt skydd genom såväl bestämmelsen i PBL som genom de avtalslagen. Vi återkommer till det i kapitel sju.

Det som tillkommer är om kommunen när den tecknar avtal ägnar sig åt myndighetsutövning. Frågan är komplex, eftersom utgångspunkten är att exploateringsavtalen är civilrättsliga avtal. Av uttalanden i förarbeten till den nya Förvaltningslagen följer att med myndighetsutövning avses att exploatören i förhållande till det allmänna skulle vara i en beroendeställning som inte har sin grund i ett frivilligt åtagande. Det skulle innebära att myndigheten i dessa fall – till skillnad från i t.ex. ett avtalsförhållande – ensidigt har att besluta i saken. Dessa uttalanden stämmer inte med de huvudsakliga förutsättningarna för ett exploateringsavtal. Kommunen har genom sitt planmonopol ensidigt rätt att fatta beslut om planläggning och beslut om detaljplan är förstås myndighetsutövning. Däremot är ingåendet av exploateringsavtal inte ett ensidigt beslut från kommunen utan ett ömsesidigt avtalsförfarande. Detta skulle tala för att själva avtalsförfarandet inte är myndighetsutövning. Samtidigt följer av högsta domstolens dom från 1980 att även avtal om de kopplas till kommunala beslut är myndighetsutövning, även om det kommunala beslutet i det fallet var bygglov och inte detaljplan. Av regeringens redovisning om markanvisningsavtal tycks också följa att uppfattningen har varit att kommunen vid genomförandeavtal använder sig av sin offentlighetsrättsliga makt. Det är också oomstritt att det i markanvisningsavtal och i efterföljande köpeavtal är tillåtet med bl.a. tidsplan och vite. Som vi analyserat ovan kan den skillnaden inte förklaras utifrån egendomsskyddet i bl.a. grundlagen.

Sammantaget är det vår slutsats att frågan är komplex och slutsatsen om det är myndighetsutövning eller inte är osäker. Som framgått i 4.3.3 diskuterades även i samband med lagstiftningen om riktlinjer förhållandet mellan det civilrättsliga avtalet och lagstiftningen och lagrådet menade att frågan behövde klarläggas. Eftersom vi inte kan utesluta att kommunens tecknande av exploateringsavtal är myndighetsutövning kommer vi i vår fortsatta analys att utgå från att det är det.

Med utgångspunkt om att tecknandet av exploateringsavtal är myndighetsutövning krävs det att avtalet och avtalsvillkoren på grund av legalitetsprincipen har stöd i rättsordningen. Som framgått ovan innebär det att det krävs någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. Däremot bör det inte ställas krav på att varje enskild åtgärd som en myndighet vidtar kan kopplas till ett specifikt bemyndigande.

Sedan 2015 finns det lagstöd för att teckna exploateringsavtal, även om det inte är heltäckande och rimligen, med hänsyn till att det är frågan om civilrättsliga avtal, inte heller kan vara heltäckande. Av uttalande i propositionen följer att regleringen om att något är tillåtet inte heller ska förstås som om andra är otillåtna, se a. prop. s. 304. Det som är reglerat är att avtalet som helhet ska vara rimligt samt att vissa villkor om finansiering är tillåtet, men att andra inte är det., Vidare finns det ett uttryckligt uttalande i propositionen om att en tidsplanering i ett exploateringsavtal är tillåtet. Det skulle leda till en slutsats om att det finns stöd i rättsordningen även för avtalsvillkor om tidsplan för att färdigställa bostäder under förutsättning att avtalet som helhet är rimligt. Mot det resonemanget har anförts att krav om tidsplan och byggstart skulle utgöra atypiska villkor, eftersom ett exploateringsavtals syfte är att fördela kostnaderna mellan kommun och exploatör. Samtidigt är det övergripande syftet att genomföra detaljplanen, dvs. att få fram bebyggelse. Invändningen är därför osäker. Vi menar utifrån de förtydliganden om legaliseringsprincipen som skett i förarbeten till den nya Förvaltningslagen att avtalsvillkor om tidsplan, byggstart och vite har stöd i rättsordningen.

Om en exploatör skulle anse att ett sådant avtalsvillkor skulle sakna stöd i rättsordningen skulle hen kunna väcka talan i domstol enligt 29 § Avtalslagen och göra gällande att avtalet kommit till genom tvång.

#### 4.5.7 Sammanfattning och avgränsning

Under de senaste fem åren har exploateringsavtal och markanvisningar varit föremål för en omfattande lagstiftningsprocess. Det har införts ändringar i lagstiftningen om att kommunerna om de vill ingå avtal om exploatering eller markanvisning ska anta *riktlinjer*. Dessa ska ange de grundläggande principerna för fördelning av kostnader och intäkter och andra förhållanden av betydelse. Från 1 april 2017 ska även riktlinjer för medfinansieringsersättning i exploateringsavtal anges.

Lagregleringen om riktlinjer är inte bindande varken för kommunerna själva eller för de exploatörer som kommunen avser att ingå

avtal med. Till utredningen har anförts att det kan leda till en varierande tillämpning från kommunerna.

Syftet med lagregleringen var att öka transparensen, förutsägbarheten och därmed förhindra onödiga tidsförluster. Bakgrunden var uppfattningen om att en exploatör skulle stå i en stark beroendeställning till kommunen.

Som framgått har de omfattande reformer som gjorts under de senaste åren för exploateringsavtal och markanvisningar samt även genomförandet varit att öka rättssäkerheten. Samtidigt skulle en möjlig motsägelse kunna vara att reformer som syftar till att öka transparens och rättssäkerhet även kan innebära administrativt merarbete för kommunerna. Vi återkommer till denna fråga i kapitel sju.

Sedan 2015 ska exploateringsavtal också vara lagreglerade, det har införts några bestämmelser. För exploateringsavtal, men inte markanvisningar, gäller vissa begränsningar om finansiering, avtalet kan ha villkor om att byggherren ska vidta eller finansiera allmän plats som gator, anläggningar av vattenförsörjning och avlopp osv. men inte byggnadsverk som skola. Skälen för förslaget om förbud i avtalet motiverades av att kommunen har ett lagstadgat ansvar att ombesörja, exempelvis vård, skola och omsorg och att det vore principiellt felaktigt att legalisera den typen av finansiering som omfattar sådana åtgärder som kommunen enligt lag är skyldig att tillhandahålla. Vidare ska byggherrens åtaganden stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Bestämmelsen omfattar även villkor som bebyggelsens utformning och mer administrativa bestämmelser som exempelvis tidsplanering.

Samtidigt som det infördes krav om riktlinjer för exploateringsavtal och uttryckliga bestämmelser om vad ett exploateringsavtal fick innehålla upphävdes även de s.k. tidigare exploatörsbestämmelserna i 6 kap. 3–10 och 12 §§. Dessa innebar att en länsstyrelse efter begäran av en kommun kunde besluta att en fastighetsägare utan ersättning skulle upplåta eller avstå mark för allmän plats eller allmän byggnad om marken eller utrymmet behövdes för en ändamålsenlig användning av området och var skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kunde väntas få och övriga omständigheter.

Konsekvensen av detta blev att kommunerna i dag inte längre kan låta exploatören finansiera byggnadsverk som skolor, och inte heller lösa in mark varken för allmän plats eller allmänna byggnadsverk

utan ersättning. Vi kommer att återkomma till frågan i kapitel 5 och 7.

En fråga är om det i ett exploateringsavtal är tillåtet för en kommun att ställa krav om vite eller en tidsplan för byggstart eller ett färdigställande av bostäder.

Frågan är komplex, det handlar om oskälighet och tvång enligt avtalslagen, myndighetsutövning, stöd i rättsordningen och egendomsskyddet. Vår bedömning är att det oftast bör vara svårt för en byggherre att i en domstol kunna göra gällande att avtalsvillkoret är oskäligt under förutsättning att kommunerna följer regelverket i PBL som säger att avtalet som helhet ska vara rimligt för exploatören. Vi anser vidare att även om tecknandet av exploateringsavtal är myndighetsutövning har kommunerna stöd i rättsordningen för att ställa krav om tidsplan, byggstart med vite för att färdigställa bostäder. Därmed skulle det framstå som svårt att föreställa sig att detta i ett generellt perspektiv skulle kunna bedömas som ett tvång. Inte heller egendomsskyddet är i sig ett hinder för villkor i exploateringsavtal, om avtalet som helhet är till nytta för exploatören. En sådan bestämmelse gäller redan enligt PBL. Det skulle därmed enligt vår uppfattning inte finnas något generellt hinder för kommunerna att förhandla om ett sådant villkor i ett ömsesidigt avtal.

Även utifrån denna bedömning är det ett problem att det finns en långlivad och mycket bestämd uppfattning hos kommunerna om att sådana avtalsvillkor är just "otillåtna". Det kan finnas flera skäl till det. En invändning är att även om villkoret inte är otillåtet kan det vara omöjligt, eftersom exploatörerna inte skulle acceptera dem. Andra skäl kan vara att den gängse tidigare föreställning var att exploatören befann sig i en beroendeställning samt att den lagstiftningen om exploateringsavtal med innebörd att avtalet ska vara till nytta för exploatören trädde i kraft först 2015. Sammantaget skulle den traditionella uppfattningen hos kommunerna, invändningar från byggindustrin frågans komplexitet och avsaknad av rättspraxis kunna tala för ett förtydligande i lag, vilket även skett för andra frågor. Vi återkommer till detta i kapitel sju.

## 4.6 Den tidigare förköpslagen

Fram till år 2010 gällde Förköpslagen (1967:868). Den innebar att kommunen under vissa förutsättningar hade en rätt att träda in i köparens ställe i ett köpeavtal som hade upprättats mellan säljare och köpare. I stället fick kommunen en rätt att köpa fastigheten till det tidigare avtalade priset. Det kunde bl.a. ske om det handlade om mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävdes för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning.

Lagstiftningen var ett komplement till att kommunen kunde förvärva behövlig mark genom egna avtal eller genom expropriation/inlösen, som beskrivits ovan. Skillnaden mellan ett förköp och ett expropriationsförfarande var att säljaren hade valt att sälja fastigheten till ett bestämt pris, varför ingreppet mot säljaren inte blev lika stort. Syftet med förköpslagen var att utöka kommunernas möjligheter att föra en aktiv markpolitik. Ett annat uttalat syfte med lagen var att motverka eller förhindra oförtjänta värdestegringsvinster (prop. 1967:90). Kommunernas möjligheter att förvärva fastigheter med stöd av lagen utvidgades successivt genom lagändringar under 1970- och 1980-talet (prop. 1974:152 och 1983/84:141 och för hela stycket prop. 2009/10:82 s. 10–11).

Dåvarande regeringen gav 2007 Boverket i uppdrag att genomföra en utvärdering av förköpslagen och dess tillämpning samt överväga om det finns något behov av en förköpslagstiftning. Uppdraget redovisades 2008 i rapporten *Utvärdering av förköpslagen*.

Verket föreslog att förköpslagen skulle behållas men att tillämpningsområdet begränsades till att enbart avse tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordning. Verket ansåg att förköpslagen alltmer blivit ett viktigt planeringsredskap för kommunernas planering och tätbebyggelseutveckling. Genom den informationen skulle kommunerna få möjlighet att inte bara träffa avtal om markförvärv, utan även ingå exploateringsavtal gällande kommande planer och byggprojekt. Ett upphävande av lagen skulle enligt verket också medföra en risk för att antalet expropriationer skulle öka. Boverket framhöll också att en överväldigande majoritet av de kommuner som verket varit i kontakt med ville att förköpslagen skulle vara kvar.

Rapporten behandlades av regeringen i prop. 2009/10:82. I denna föreslog regeringen att förköpslagen upphävs, vilket sedan också genomfördes. Som skäl anfördes följande:

Förköpslagen har spelat ut sin roll som ett medel att föra en aktiv kommunal markpolitik för att förhindra markvärdestegring och för att tillgodose behovet av mark för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordning. Även när det gäller övriga förköpsgrunder har lagen endast en marginell betydelse för att tillgodose något kommunalt behov. Denna slutsats bekräftas av att antalet fullbordade förköp sedan mitten av 1990-talet är litet, endast cirka 15 per år. Samtidigt medför förköpslagen betydande olägenheter för fastighetsmarknaden. För säljare och köpare av ett stort antal fastigheter innebär lagen onödig tidsutdräkt, ett visst merarbete och en kortvarig osäkerhet. I de fall som kommunen beslutar att utöva förköpsrätten uppkommer en betydligt längre osäkerhet för parterna, med betydande olägenheter som följd. Lagstiftningen förorsakar kostnader för myndigheter, enskilda, mäklare samt banker och andra låneinstitut. Ny lagstiftning inom plan- och byggområdet, kulturminnesområdet och miljöområdet har efter hand skapat förbättrade och alternativa möjligheter för kommunerna att genom planeringsåtgärder eller på annat sätt säkerställa bevarande och skydd av mark och byggnader.

Vi kommer att återkomma till förköpslagen i kapitel 7.

## 5 Kommunernas tillämpning

I detta kapitel ska kommunernas verktyg i relevanta frågor beskrivas och analyseras. I kapitel 4 har vi avgränsat de frågor som särskilt bör ha betydelse. Som framgår där bör det främst handla om arbetet med detaljplan särskilt detaljeringsgraden, genomförandet och planbeskrivning, genomförandetid och ändring eller upphävande av detaljplan, markanvisningsavtal och exploateringsavtal, inlösen enligt PBL och expropriation, förköpslagen samt uppföljning och statistik kopplat till detaljplaner, byggrätter och påbörjade och färdigställda bostäder.

5.1 handlar om arbetet med detaljplan. 5.2 behandlar frågor om genomförandet och 5.3 om planbeskrivning. I 5.4 redovisar vi och analyserar frågorna om genomförandetid och upphävande/ändring av detaljplan. 5.5–5.7 behandlar markanvisningsavtal och exploateringsavtal medan 5.8 avser expropriation, inlösen och förköp. 5.9 behandlar uppföljning och statistik och 5.10 är en sammanfattning och analys. I sistnämnda avsnitt kommer vi att analysera vilka frågor som är rena tillämpningsfrågor och i vilka fall kommunernas verktyg behöver förstärkas genom lagstiftning. När det gäller rena tillämpningsfrågor kommer vi här ge våra synpunkter på dessa, medan våra förslag om förstärkta verktyg behandlas i kapitel 7.

### 5.1 Arbetet med detaljplan

Frågan om detaljplanens detaljeringsgrad har diskuterats ingående. Trenden är att fler och fler kommuner börjat arbeta med mer flexibla och generella detaljplaner i syfte att öka genomförbarheten. Samtidigt innebär den förtätning och kollektivtrafiknära stadsutveckling som pågår i många städer att detaljplanerna blir alltmer komplexa.

I sammanhanget tycks en mängd olika faktorer spela in, bl.a. tillgången till mark. Från exempelvis Nacka kommun har anförts att den på grund av planerad tunnelbana fram till år 2030 ska bygga 20 000 nya bostäder. Eftersom tillgången till mark är begränsad handlar det till stor del om förtätning, vilket innebär många små planer i en redan bebyggd miljö. Det byggs exempelvis flerbostadshus på tidigare villatomter. Vidare finns det också ett intresse från politikerna i kommunen för gestaltningen av bostäder, vilket också leder till mer detaljerade planer.

Från Halmstads kommun har anförts att den försöker undvika detaljstyrning, för att möjliggöra att marken kan användas för olika ändamål, men att det samtidigt innebär att man för exempelvis buller behöver utgå från ett värsta scenario. I Uppsala arbetar man med så generella detaljplaner som möjligt särskilt när kommunen äger marken, eftersom det enligt kommunen skulle sänka kostnaderna och minska tidsåtgången, jämför för hela stycket SKL:s rapport från mars 2016, Planering och genomförande – nedslag i Halmstad, Växjö, Uppsala och Mora, s. 7 och 16. Boverket anser att flexibla planer oftast inte är lämpligt när det gäller planläggning i bullerutsatta lägen eftersom dessa lägen ofta kräver en viss typ av bebyggelse. Från Uppsala kommun har tillagts att ett problem med många mindre detaljplaner är att samtliga måste genomgå samråd med länsstyrelsen och kan komma att överprövas, vilket drar ut på tiden. Utifrån detta kan det enligt den kommunen för i vart fall kommunalägd mark vara effektivare att arbeta med en större detaljplan och att kommunen sedan successivt tecknar markanvisningsavtal. För privat mark är enligt Uppsala kommun förhållanden annorlunda, eftersom exploateringsavtalet måste tecknas i samband med planens antagande.

Även från andra håll har påtalats att alltför detaljerade planer kan vara ett problem. Som redogörs för i kapitel 3 kan också en alltför detaljerad detaljplan bli svårare att genomföra om marknadsförutsättningarna förändras.

Från kommunalt håll har också påpekats att generella detaljplaner i princip bara är möjligt för kommunalägd mark, eftersom en markägare kan ställa krav om hur en detaljplan ska se ut.

## 5.2 Genomförandet

Under arbetet med en detaljplan måste en mängd olika åtgärder ske. Det handlar bl.a. om att planera för gator och anordna vatten och avlopp. Som huvudregel är kommunen huvudman för allmänna platser som gata, väg, park, torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov. Många av dessa åtgärder kräver utredningar. Arbetet är tidskrävande. Göteborgs kommun har anfört att det som i nuläget under högkonjunktur är särskilt problematiskt är den stora personalbristen inom området. Det saknas trafikingenjörer och kommunala projektledare, i nuläget har kommunerna svårt att konkurrera med den privata sektorn om projektledare. Många andra kommuner delar denna uppfattning. Under arbetet måste kommunerna även ha ett omfattande samråd enligt PBL:s bestämmelser med olika intressenter, bl.a. olika myndigheter. För en stad som exempelvis Göteborg är en svår utmaning att lösa en ökad belastning på transportinfrastrukturen och det krävs därför även ett omfattande samarbete med Trafikverket om exempelvis statliga vägar eller spårvagn. Detta arbete kräver även en intern förankring inom olika delar av kommunen hos olika förvaltningar, vilket kan bidra till att arbetet kan bli tidsödande.

Norrköpings kommun har pekat på att klimateffekter i nuläget behöver beaktas vid arbetet med detaljplan och att exempelvis problemet med förorenad mark leder till omfattande arbete och stora kostnader, något som ibland upptäcks först i genomförandeskedet.

Från flera kommuner har påtalats att den efterföljande processen kan påskyndas om kommunen redan innan detaljplanen vunnit laga kraft kan färdigställa arbetet med fastighetsbildningen.

Från t.ex. Uppsala och Nacka kommun har anförts att de redan tidigt innan detaljplanen vunnit laga kraft tillsammans med byggherren påbörjar bygglovhandlingar för att påskynda processen.

Falu kommun menar att den, liksom många andra kommuner, har svårt att anställa planarkitekter på grund av personalbrist. Det innebär att det tar tid att upprätta detaljplaner. Det är då särskilt viktigt att de detaljplaner som upprättas också genomförs. En del av de privata markägare som begär planbesked och tecknar planavtal visar sig senare inte vara så benägna att genomföra planen. Det verkar i en del fall snarare ha varit ett sätt att öka värdet på sin mark. Dessa planer

medför att andra med mer genomförandebenägna exploatörers detaljplaner kan bli fördröjda. Kommunen överväger nu att redan i planavtalet kräva tidsplan för genomförandet kopplat till vite, även om kommunen tidigare inte gärna använt sig av vite.

### 5.3 Planbeskrivning

Kommunen ska, som beskrivits i 4.3.3, göra en planbeskrivning. En sådan ska bl.a. ange planens syfte och en redovisning av hur detaljplanen ska genomföras, det handlar om att redovisa organisatoriska, tekniska, ekonomiska och de fastighetsrättsliga åtgärderna som behövs.

Från Göteborgs kommun och SABO har anförts att just otillräckliga planbeskrivningar fortfarande i vissa fall kan ha en fördröjningseffekt för bebyggelse. I dag görs en beskrivning av hur genomförandet ska gå till i planbeskrivningen. Denna fokuserar ofta på vad som ska göras och vem som har ansvar för olika delar. Ibland kan utbyggnaden av ett projekt blir försenat, eftersom man först relativt sent i processen upptäcker tekniska svårigheter eller finner frågeställningar som kräver andra myndigheters tillstånd (t.ex. geoteknik, arkeologi, föroreningar). Denna kunskap kommer ofta i ett skede när det är försent att låta val inom planutformningen påverkas, utan kommunen blir i stället inriktad på att hitta lösningar inom given ram.

Från Malmö kommun och Lunds kommun har framförts att de i och för sig delar beskrivningen om att det är viktigt att kommunerna tidigt uppmärksammar svårigheter, men att det samtidigt är en avvägning utifrån ett kostnadsperspektiv. Om fördjupade undersökningar genomförs tidigt i planstadiet och planen sedan inte antas innebära det onödiga kostnader för såväl kommunen som exploatören.

Från vissa kommuner har föreslagits att det i PBL införs ett krav om att kommunerna tidigt i planprocessen tar ställning till om det behöver göras en fördjupad genomförandestudie. Om bedömningen är att planärendets frågor är av enkel karaktär skulle det vara tillräckligt att detta dokumenteras och planarbetet kan fortsätta. Om man däremot gör bedömningen att planärendet kräver en fördjupad undersökning, borde den påbörjas omgående. Resultatet, både i

form av möjliga tekniska lösningar inom planområdet och ekonomiska konsekvenser av dessa, kan då utgöra en del av kunskapsunderlaget som påverkar olika val inom planutformningen. Effekten av detta borde bli att planens utformning blir mer optimerad utifrån platsens förutsättningar för att säkra en god utformning och en långsiktigt hållbar ekonomi. Vidare skulle de genomförande parterna vid planens antagande vara bättre förberedda inför utbyggnaden.

Som beskrivs i 4.3.3 infördes kravet om planbeskrivning 2010 och ersatte den tidigare genomförandebeskrivningen. Regeringens uppfattning var då att kommunernas tillämpning många gånger varit bristfällig, att de beskrivningar som gjordes inte var tillräckliga. Syftet med förändringen var att stärka kopplingen mellan frågorna om genomförande och den kommunala planeringen, förutsättningarna för att genomförandefrågorna beaktades tidigt i planläggningsprocessen skulle förbättras. I propositionen anförts särskilt att arbetet med genomförandefrågorna bör fördjupas successivt med fokusering på det alternativ som föreslås bli förverkligat. Därmed finnas det i lagstiftningen redan krav som kan vara svåra att förstärka om det samtidigt finns behov av en flexibilitet för kommunerna, se vidare 5.10.2.

## **5.4 Genomförandetid och upphävande/ändring av detaljplan**

Kommunen ska bestämma en särskild genomförandetid för detaljplanen, som ska framgå av planbeskrivningen. Den får variera mellan 5–15 år. Syftet med en genomförandetid är att få ett slutdatum för när bebyggelsen i planen ska vara färdig. Den måste på förhand sättas utifrån en bedömning om både hur länge arbetet med utredningar, arbetet med anläggningar som gator osv. tar i anspråk av kommunen eller byggherren och tiden för bygglov och byggherrens arbete med att färdigställa bebyggelsen. Det kan vara svårt att bedöma tiden, varför den oftast bestäms med en viss marginal.

Från flera kommuner har anförts att genomförandetiden oftast bestäms till 5 eller 10 år. Genomförandetiden kan variera inom en större detaljplan, men är oftast samma inom en mindre.

Göteborgs kommun har framfört att en fördel med en kortare tid är att den sätter press på den egna kommunen att försöka påskynda

det interna arbetet. Från flera kommuner och SKL har framförts att en möjlighet för kommunerna att kunna sätta en kortare genomförandetid än fem år, exempelvis tre, skulle kunna vara en möjlighet för att skynda på processen. Även möjligheten att sänka en bestämd genomförandetid borde analyseras.

Som utvecklats i 4.3.1 är byggrätten inte längre garanterad efter det att genomförandetiden gått ut, efter det datumet har kommunerna rätt att ändra eller upphäva detaljplanen. Gör kommunerna inte detta löper byggrätten vidare. Från kommunalt håll har anförts att detaljplaner sällan ändras eller upphävs. Skälet är att det är alltför resurskrävande, i nuläget är prioriteringen i stället att klara den stora efterfrågan av nya detaljplaner. Handlar det om privat mark räcker det inte heller att ändra en detaljplan för att se till att bebyggelse sker, eftersom byggherren äger marken. Om kommunen i de fallen upphäver planen innebär det en värdeförsämring av marken till ingen nytta. Detta är därför enligt uppgift från kommunalt håll politiskt känsligt. Ett bättre alternativ kan vara att kommunen i den situationen byter mark med byggherren, vilket dock också förekommer sällan i praktiken.

Enligt uppgift från Boverket antogs för år 2016 1610 detaljplaner i Sverige. Fördelningen av antagna detaljplaner per kommun visar att det är ett fåtal kommuner som står för den stora mängden av antagna detaljplaner och att majoriteten av kommunerna antar mellan 1–5 detaljplaner per år. De kommuner som antog flest var Stockholm (74), Umeå (38), Malmö (36) och Göteborg (32). I 47 kommuner antogs ingen ny detaljplan under 2016. Av de antagna detaljplanerna var endast 18 procent ändringsplaner, men för några städer var upphävande och ändring av plan en stor andel. I Malmö var 28 stycket s.k. ändringsplaner, i Stockholm och i Göteborg 9. Syftet varierade, den vanligaste anledningen var att göra förändringar i byggrätten. Ändring förekom också för att korrigera fel i planen och för att bättre anpassa den till behovet. Göteborgs kommun har även anført att ett problem kan vara att detaljplaner inte utan risk för skadestånd kan ändras under genomförandetiden. Om en kommun på grund av komplicerade förutsättningar har långa genomförandetider blir det också svårare att ändra detaljplanen.

## 5.5 Markanvisningsavtal och exploateringsavtal

Vi har i avsnitt 4.4 beskrivit regelverket för markanvisningsavtal och exploateringsavtal

Som framgår där är exploateringsavtal och markanvisning olika former av genomförandeavtal för detaljplan. Trots detta kan dessa avtal slutas innan en detaljplan påbörjas eller under arbetet med planen. För ett exploateringsavtal är detta nödvändigt, eftersom kommunen måste försäkra sig om att markägaren vill uppföra bebyggelse på sin mark. När markanvisningsavtalen ingås varierar mellan kommunerna.

Om kommunen involverar en byggherre tidigt i processen är det vanligt att kommunen och byggherren delar på arbetet med utredningar för detaljplanen. Detta är förstås en av fördelarna för kommunen om avtalen ingås tidigt. Nackdelen kan vara att detaljplanen i alltför hög grad styrs av en byggherres önskemål. Om denne i slutändan sedan inte vill fullfölja avtalet eller vill överlåta det till annan byggherre kan problem uppstå. Riksbyggen har framfört att hastigheten på byggandet kan öka om kommunerna själva gör detaljplaner och bygger ut infrastruktur. På så sätt finns alltid färdiga byggrätter för intressenter.

## 5.6 Särskilt om markanvisningsavtal

### 5.6.1 Tilldelningsmetoder

Innan en kommun kan ingå ett markanvisningsavtal måste den välja den byggaktör som den vill ingå avtalet med. Det kan ske på olika sätt eftersom det saknas regler om hur det ska gå till. Det kan handla om direktanvisning, tävlingsförfarande eller anbudsförfarande.

Tilldelningsmetoderna och avtalsförfarandet skiljer sig både mellan kommunerna och inom kommunerna, eftersom förfarandet varierar och anpassas för varje projekt. Varje kommun har sina egna benämningar på avtal och tilldelningsmetoder. Riksbyggen anser att de olika tillämpningssätten medför merarbete och kan bli problematiska för byggherrar. Ett mer standardiserat förfarande efterlyses av Riksbyggen. Göteborgs kommun har instämt i att ett mer standardiserat förfarande hade gynnat processen, Stockholms kommun har

påpekat att detta inte fullt ut skulle vara möjligt, eftersom förutsättningarna och förhållandena så kraftigt varierar över landet.

Med direktanvisning avses att tilldelning sker utan ett jämförelseförfarande mellan olika byggherrar. Så kan exempelvis vara fallet om det bara finns en intressent eller om kommunen vill välja detta förfarande. Kommunen bestämmer fritt hur den vill agera. Då kan förfarandet ske ganska formlost, exempelvis genom en intressent anmäler sitt intresse till kommunen och att ett markanvisningsavtal tecknas.

Ett tävlingsförfarande innebär att byggherren/byggherrarna väljs ut genom en urvalsprocess. Den kan inledas med att kommunen skickar ut en förfrågan till de byggherrar som tidigare anmält intresse för markanvisning i kommunen och därmed står upptagna på intresselistan. I utskicket beskrivs exploateringsområdet, villkor för markanvisningen och urvalskriterier. Byggherrarna får därefter komma in med en beskrivning av sitt projekt och ett ställningstagande till de angivna urvalskriterierna. Kommunen gör sedan en jämförelse och väljer en byggherre som den tecknar avtal med. Urvalskriterierna kan variera, det kan handla om pris för markanvisningen och olika värderingar av bebyggelsen, även arkitektoniska sådana.

Ett anbuds förfarande är ett förfarande där byggherrarna får lämna anbud för att få markanvisningen, här skulle det framför allt handla om ekonomisk ersättning, den som skulle bjuda högst skulle få markanvisningen. Men kommunen kan också bedöma andra kriterier än pris, det kan handla om mer kvalitativa faktorer utifrån uppsatta hållbarhetsmål.

Därutöver finns det andra förfaranden och en kombination av olika förfaranden. Det kan handla om lottning och samverkansavtal, dvs. att avtal tecknas med flera byggherrar om att gemensamt producera ett visst antal bostäder.

Sammantaget finns det en stor frihet för kommunerna att bestämma hur valet av byggherre ska ske och variationen är stor. En avgörande skillnad är de marknadsmässiga förutsättningarna.

## 5.6.2 Några kommuners praxis om val av byggherre

Från Vetlanda kommun har anförts att det finns ett stort behov av bostäder i de centrala delarna av staden, bl.a. utifrån inflyttning av nyanlända. Betalningsförmågan hos dem som behöver bostad är dock inte alltid stor. Den tillgängliga marken är nästan uteslutande privat, kommunen arbetar därför i hög grad med förtätning. Det är ett fåtal byggherrar som visar intresse för att bygga. Om en byggherre är intresserad av att bygga ställer kommunen ganska få krav för att inte driva upp byggkostnaderna. I princip är det därmed marknaden som styr. Utanför staden, i de mindre tätorterna, finns ett intresse för villor. Oftast är det omöjligt att genomföra en nybyggnation, eftersom marknadsvärdet på en nybyggd villa i grova drag endast motsvarar hälften av byggkostnaderna, vilket i sin tur innebär att banken inte medger lån.

Från Falu kommun har anförts följande:

Det finns ett stort behov av kompletterande bebyggelse på landsbygden. Inte minst är det ett stort behov att få till flerbostadshus med god tillgänglighet, så att äldre kan flytta till en mer tillgänglig bostad. Problemet är att om det byggs en bostadsfastighet så är marknadsvärdet bara hälften av produktionskostnaden. Detta trots att markpriset i dessa orter är obetydligt. Men övriga byggkostnader (anslutningsavgifter, bygglovavgift, byggentreprenad osv.) är i stort sett lika höga som i Falun eller Gävle. Falu kommuns bostadsbolag Kopparstaden har räknat på ett byggande i en av kommunens byar. Eftersom fastighetens marknadsvärde bara är hälften av produktionskostnaden måste bolaget enligt redovisningsregler direkt göra en nedskrivning av det bokförda värdet med hälften. Det är därför inte en ekonomiskt sund investering. Privata bolag kommer inte ens så långt, eftersom banken knappast lånar ut pengar till ett sådant projekt. Detta avsåg hyreslägenheter. För bostadsrättslägenheter tillkommer även problemet med att i ett mindre samhälle kan ett projekt inte omfatta fler lägenheter än vad det vid en tidpunkt finns efterfrågan på. Även om det är tillräckligt många för att enligt lagstiftningen bilda en bostadsrättsförening, så anser bankerna att det blir en för liten förening, så att risken för vakanser blir för stor för föreningen. Banken säger därför nej till lån.

För att få till nödvändig nyproduktion på landsbygden krävs ett statligt investeringsstöd.

Från Göteborgs kommun har anförts att priset inte är avgörande för val av byggherre utan avgörande är att bebyggelsen är lämplig. Kommunen har påtalat att byggherrarna i det nu gällande konjunkturläget är angelägna att komma igång med sitt byggande, även om

etappbyggande förekommer. Kommunen menar att den har ett problem med obebyggda byggrätter, men att det beror på den ovan redovisade personalbristen inom kommunen och den bristande kapaciteten för transportinfrastrukturen. Den har vidare anfört att det i staden finns 60 000 byggrätter i pågående eller avslutade detaljplaner, men att det under detta år bara byggts 2 700 bostäder.

Från Stockholms kommun har anförts att priset har stor betydelse, eftersom det finns ett ansvar mot skattebetalarna. Från Stockholms kommun har uppgetts att den har 119 000 bostäder igång i pågående processer och cirka 17 000 byggrätter i lagakraftvunna detaljplaner, som inte är byggstartade. Skälet till att dessa inte är utnyttjade beror i huvudsak på att byggandet av marknadsskäl sker etappvis. Uppskattningsvis skulle cirka 300–400 bostäder vara outnyttjade av oförklarliga skäl, möjligtvis på grund av att byggherren har likviditetsproblem.

Även från Nacka kommun har påtalats att priset är av stor betydelse, vilket har samband med att priset och betalningsviljan för färdiga bostäder i Stockholmsområdet är högt respektive stort.

Av SKL:s rapport Planering och genomförande Nedslag i Halmstad, Växjö, Uppsala och Mora från 2016 framgår att Halmstad och Mora oftast använder sig av direktanvisning (s. 6). Halmstads kommun strävar efter en jämn fördelning för byggherrarna, se s. 5. I Växjö sker markanvisningen genom en tävling med öppen annonsering och där kommunen redan bestämt priset och satt upp grundkriterierna. Byggherrarna får sedan redovisa sin idé och vad de kan erbjuda (s. 11).

Sammantaget använder sig kommunerna av olika urvalskriterier och det är tydligt att förutsättningar för kommunerna skiftar utifrån storlek och geografiskt läge

### 5.6.3 Många eller färre byggherrar?

Det finns olika uppfattningar om fördelar eller nackdelar med att arbeta med många eller färre byggherrar. Färre och mer erfarna byggaktörer skulle minska riskerna för att byggherren inte genomför ett byggprojekt på grund kunskapsbrister eller att denne får ett kredit- eller soliditetsproblem. Kommunerna tar alltid upplysningar om byggherrens ekonomiska förhållanden på förhand, men situationen

kan självklart förändras. God kännedom om byggherren skulle därmed minska risken. Från Uppsala kommun har framförts att den tidigare endast arbetat med sju olika byggherrar. Utifrån det stora behovet av bostäder har Uppsala kommun nu öppnat upp för betydligt fler byggherrar. Det har inneburit att kommunerna i ökad utsträckning även tecknat markanvisningsavtal med mindre byggföretag. Det ökar riskerna, men har lett till en ökning av färdigställda bostäder. Den ökade risken kan enligt kommunen hanteras med krav om säkerhet. Därtill kommer att effekten om en mindre byggherre inte kan fullfölja blir mer hanterbar än för en större byggherre, eftersom det då handlar om färre bostäder och det därmed inte bildas ”större luckor” inom en plan. Enligt Uppsala kommun har det utökade antalet byggherrar haft positiv effekt både på kvalitén och konkurrensen. Även Göteborgs kommun har i sin policy bestämt att den ska samarbeta med många byggherrar.

#### **5.6.4 Innehållet i ett markanvisningsavtal**

Ett markanvisningsavtal kan innehålla bl.a. följande:

1. En överenskommelse – för fall det är aktuellt – om att byggherren ska medverka vid utformandet av en detaljplan, behovet av plankonsult och behovet av arkitekt och vem som står för kostnaderna.
2. Hur bygg- och anläggningskostnader för kvartersmark, gatu- och parkmark ska fördelas och vem som ska utföra arbetet.
3. Beräkningsmodeller för prissättning av marken i det framtida överlåtelseavtalet.
4. Giltighetstiden av markanvisningsavtalet
5. Vilken upplåtelseform de framtida bostäderna ska ha, hyresrätt, bostadsrätt eller småhus. Från Göteborgs Kommun har anförts att den sätter ett högre pris på marken om upplåtelsen ska vara bostadsrätter i stället för hyresrätter. För att byggherren inte ska kunna kringgå denna prissättning skrivs även för hyresrätter in ett villkor om att hyresrätterna inte får omvandlas till bostadsrätter.

Kommunerna kan vidare ha varierande bestämmelser som syftar till att byggherren genomför avtalet och att bebyggelsen realiseras inom rimlig tid. Ett sådant villkor är förstås att optionen är tidsbegränsad. Stockholms kommun använder sig i alla fall i vissa fall av att avtalet förfaller inom en tvåårsperiod om inte det efterföljande köpeavtalet kommer till stånd inom denna tid. Flera andra kommuner använder samma tidsgräns. Från SKL har påpekats att det kan vara angeläget med ett krav om handpenning, att byggherren redan i samband med tecknandet av markanvisningsavtalet behöver betala en del av priset för marken. Kravet skulle innebära att byggherrar med mer osäker ekonomi sållas bort på förhand.

### 5.6.5 Villkor i det efterföljande köpeavtalet m.m.

#### Praxis från olika kommuner

Eftersom ett markanvisningsavtal endast är en option måste det följas av ett avtal där kommunen överlåter marken till byggherren eller upplåter marken. En möjlighet är att kommunen upplåter marken med tomträtt. Det är en form av nyttjanderätt i fast egendom. Tomträttshavaren har rätt att nyttja fastigheten på i princip samma sätt som ägare av fastighet mot en skyldighet att betala ersättning i form av årlig avgäld. Tomträttshavaren kan fritt överlåta tomträtten, belåna och hyra ut den. Men det är fortfarande kommunens mark, vilket ger kommunen något större möjlighet att i sidosavtal knyta byggherren till ett snabbare färdigställande exempelvis. Vanligast förekommande är dock att kommunen i ett efterföljande köpeavtal överlåter marken till byggherren. När det gäller villkor i köpeavtalet finns det en mycket varierande praxis mellan kommunerna för att försöka skapa förutsättningar för att för att bostäder byggs snabbt efter överlåtelsen. De exempel som anförts är följande:

1. Enligt uppgift är det flera kommuner som inte tecknar köpeavtalet förrän byggherren påbörjat bebyggelsen, när exempelvis bottenplattan har färdigjuts. Örebro kommun har anförts att de arbetar på följande sätt, när kommunen och byggaktören kommit överens om utformningen och innehållet i projektet tecknas ett så kallat reservationsavtal. Detta avtal är i praktiken en option att få förvärva tomten givet villkoren att byggaktören erhållit bygglov för projektet

och påbörjat byggnadsarbetena. Under reservationsavtalets löptid betalar byggaktören en avgift/handpenning som man får tillgodoräkna sig om projektet fullföljs genom ett köp i nästa steg. När villkoren i reservationsavtalet är uppfyllda, d.v.s. byggaktören har fått bygglov och påbörjat byggnadsarbetena, så säljer kommunen marken till byggaktören. Eftersom kommunen jobbar med fasta markpriser kan byggherren kalkylera med det från början. Faktisk betalning sker sedan inte förrän i slutet av processen vilken minskar byggherrens risktagande. Tiden från markanvisning till byggstart har visat sig bli kort med denna modell.

2. En annan kommun använder samma förfarande som under punkt 1 rörande själva överlåtelsen av mark, men ingår under den tidsperioden byggherren påbörjar byggarbetet till dess köpeavtalet tecknas ett tillfälligt arrendeavtal. Innebörden blir därmed att byggherren arrenderar marken av kommunen till dess exempelvis bottenplattan är gjuten och sedan förvärvar marken av kommunen.
3. Ett annat alternativ skulle vara att i köpeavtalet ha ett villkor om att köpet återgår om bostäderna inte är färdigställda. Från flera kommuner har anförts att denna möjlighet inte används, eftersom ett s.k. svävande avtal kan skapa finansieringssvårigheter.
4. En kommun använder sig av strategin att i köpeavtal överlåta marken till byggherren till en bestämd köpeskillning, men ställer villkor om tilläggsköpeskillning om inte bebyggelse påbörjats inom viss tid. Dessa avtalsvillkor utformas på exempelvis följande sätt:
  - a. En bestämd tillträdesdag avtalas i köpeavtalet, när marken övergår till byggherren och köpeskillningen utges till kommunen. Köpeskillningen är bestämd.
  - b. Ett särskilt avtalsvillkor skrivs att om byggherren inte inom 24 månader efter tillträdesdagen har uppfört tak och ytterväggar utgår en tilläggsköpeskillning med ett grundbelopp. För varje ytterligare månad utgår sedan ytterligare en tilläggsköpeskillning, men det finns ett fastslaget tak. I slutänden kan det handla om en tilläggsköpeskillning som motsvarar 30 procent av den ursprungliga köpeskillningen, dvs. byggherren får betala 130 procent av köpeskillningen på grund av dröjsmål med färdigställande.

Även andra kommuner använder sig av successiv fördyring i sina avtal, men i stället för tilläggsköpeskilling använder de sig av viten, som är kännbara. Någon kommun anser att vite är ett krångligt redskap, eftersom få byggherrar betalar frivilligt, vilket innebär att utdömandet i de fallen kräver en tvist i domstol som både kan vara dyr och långdragen.

## Juridiska komplikationer

### *Tilläggsköpeskilling*

Ett formkrav i Jordabalken är att köpeskillingen ska vara bestämd. Ett skäl till det är att stämpelskatten ska kunna beräknas när köparen ansöker om lagfart. Köpeskillingen behöver inte anges i kronor utan det är tillräckligt att köpehandlingen kan fastställas genom en tolkning av avtalet genom att avtalet noggrant redovisar sådant som är av betydelse för köpeskillingsberäkningen (se Zeteo, kommentar till Jordabalken 4 kap. 1 § av Lars K. Beckman, Mauritz Bäärnhielm m.fl. inhämtat 2018-03-01).

Hovrätten för Västra Sverige har i ett beslut, RH 1997:39, bedömt att ett ytterligare belopp, en tilläggsköpeskilling, inte gjorde det köpeavtalet ogiltigt. I sina domskäl hänvisade domstolen till att det beloppet utan några svårigheter kunde fastställas genom tolkning av avtalet. Däremot följer det av domskälen, som hänvisar till propositionen, att det kan vara ett skatterättsligt spørsmål.

### *Andra formkrav*

Ett annat formkrav är att villkor om att köpet inte får göras beroende av villkor under längre tid än två år, enligt Jordabalkens 4 kap 4 §. Om tiden är längre än två år från den dag då köpehandlingen upprättades, blir köpet ogiltigt.

### *Mark och byggnader bildar en enhet*

Slutligen är en annan juridisk komplikation i sammanhanget att Jordabalkens konstruktion är sådan att fast egendom är jord, dvs. marken (1 kap. 1 §). Till en fastighet hör byggnader, ledningar,

stängsel och andra anläggningar som har anbragts inom fastigheten för stadigvarande bruk.

Det betyder att om en kommun fortfarande äger marken och byggherren påbörjar en byggnad på den marken så blir kommunen ägare även till den påbörjade byggnaden, byggherren bygger i den situationen för kommunen. Det kan leda till att byggherren kan få svårigheter att få banklån för att bygga, vilket då i första hand drabbar mindre byggherrar. Det som juridiskt kan lösa problemet med att byggherren bygger för kommunen är den konstruktionen med ett arrendeavtal som någon kommun använder sig av. Även en sådan konstruktion innebär en risk för finansieringsproblem som skulle kunna missgynna mindre byggherrar. Avgörande är dock vilka överenskommelser som finns med bank eller annan finansiär. Från kommunalt håll och från byggbolag har anförts att banker i många kommuner trots detta beviljar lån,

## **5.7 Särskilt om exploateringsavtal**

### **5.7.1 Förändringarna som genomfördes 2015**

Vi har i 4.4 analyserat de förändringar som år 2015 genomfördes i lagstiftningen för exploateringsavtal. Bl.a. upphävdes de s.k. exploatörsbestämmelserna, det infördes bestämmelser om vad ett exploateringsavtal fick innehålla respektive inte innehålla och det infördes ett krav om riktlinjer.

Innebörden av de tidigare exploatörsbestämmelserna var alltså att kommunerna hade rätt att efter ansökan hos länsstyrelsen lösa in privat mark utan ersättning för allmän plats eller för mark som skulle användas till allmänna byggnader som exempelvis skola, förskola eller servicehus. När exploatörsbestämmelserna upphävdes blev konsekvensen att kommunerna inte hade rätt att lösa in sådan mark utan ersättning, i stället behöver kommunerna nu lösa in marken mot sedvanlig expropriationsersättning, som bestäms av domstol och som efter lagändringen 2010 uppgår till 125 procent av markvärdet.

De bestämmelser som infördes för exploateringsavtal var att det är möjligt att i ett exploateringsavtal komma överens om att byggherren ska finansiera eller uppföra bl.a. allmän plats, men att det inte

går att avtala om att byggherren finansierar allmänna byggnadsverk som exempelvis skolor, daghem eller serviceanläggningar.

Från kommunalt håll har framförts att särskilt upphävandet av de s.k. exploatörsbestämmelserna utgör ett stort hinder mot att snabbt genomföra detaljplaner på privat mark. Många större städer låter för närvarande ofta nya bostäder komma till genom förtätning. Om det byggs ett större antal bostäder uppstår samtidigt en skyldighet för kommunerna att ordna med bl.a. skolor och det är svårt att få fram närbelägen mark för detta ändamål. Flera har påpekat att det har blivit dyrt och prisdrivande även att träffa frivilliga överenskommelser om köp av mark till detta, eftersom expropriationsersättningen på 125 procent ligger till grund för förhandlingarna.

Lunds och Malmös kommun har framhållit att det är också är särskilt svårt att förhandla med flera privata fastighetsägare samtidigt, om ingen vill ha exempelvis en skola på sin tomt. Ett genomförande kan inte komma tillstånd förrän dessa frågor är utlösta. Lunds kommun har påpekat att det tidigare regelverket där inlösen kunde ske utan kostnad var mycket smidigare. Malmö kommun instämmer i detta och menar därutöver att förköpslagens avskaffade också inverkat negativt i möjligheten att hitta lämplig mark för samhällslokaler vid större exploatering på privat mark. Det skulle särskilt gälla vid förtätningsprojekt. SKL delar denna uppfattning.

Från Falu och Vetlanda kommun har framförts att även dessa kommuner gärna förtätar de centrala delarna, bl.a. enligt Falu kommun utifrån miljöskäl, det genererar färre resor.

Sammantaget gäller därmed att problemet inte bara avser stora städer. Utöver att de nya bestämmelserna innebär en fördyring för markförvärv tillkommer att ett inlösenförfarande med en domstolsprövning av ersättningen är en långdragen och komplicerad process. Innebörden blir också att kommunerna enligt uppgift från kommunalt håll inte kan ha en kostnadskontroll över vad bebyggelsen kommer att kosta, eftersom ersättningen bestäms efter det att planen antas.

Lagändringarna om upphävandet av exploatörsbestämmelserna i kombination med höjningen av inlösen- och expropriationsersättningen innebär därmed enligt kommunerna en risk för att förhandlingar om exploatering på privatägd mark försvåras och förlängs samt att kommunernas incitament för planläggning minskar. Möjligheterna att bygga ut erforderlig samhällsservice försvåras. Det

framstår som orimligt enligt kommunerna, eftersom många exploateringsprojekt omfattar ett betydande antal bostäder inom stora fastigheter som ägs av en exploatör. Det planerade lägenhetsantalet på den privatägda marken är många gånger så stort att det i sig ger upphov till behov av exempelvis nya förskolor och ibland även nya skolor. Gemensamt för projekten är vidare att fastighetsägarna själva tagit initiativ till planläggningen som genom de nya byggrätterna för bostäder innebär en stor ökning av marknadsvärdet för de berörda fastigheterna. Tillgången till allmänna byggnadsverk som skolor ökar också marknadsvärdet. Tidigare exploatörsbestämmelser om att marken skulle avstås utan ersättning innebär därför enligt kommunerna en rimlig avvägning mellan kommunens och byggherrens intressen. Lagändringen försvårar och fördröjer därför enligt kommunal uppfattning planläggningen och genomförande, tvärt emot sitt övergripande syfte att förtydliga och förenkla.

När det gäller att ett exploateringsavtal inte får innehålla villkor om att en byggherre finansierar allmänna byggnadsverk som skolor har det från några kommuner anförts att de blev överrumplade av lagförändringen, de kände inte till att byggherrar kände sig utnyttjade eller ansåg att kravet var orimligt.

Krav om kommunala riktlinjer är en åtgärd som skulle kunna komplicera processen med tidsfördröjning som resultat, eftersom det ställer ökade krav på kommunerna och kräver resurser. Det fanns också farhågor om detta i remissutfallet och särskilt kommunerna var negativa till förslaget. Från kommunalt håll har anförts att det kan vara en administrativt belastande uppgift, särskilt för mindre kommuner, men att det ändå bidrar till en ökad tydlighet i arbetet med exploateringsavtal, inte minst internt inom kommunen. Riktlinjerna skulle därför kunna vara ett stöd för större kommuner med resurser att klara nya administrativa bördor, men en belastning för mindre kommuner.

### **5.7.2 Villkor i exploateringsavtalet med syfte att det snabbt ska realiseras**

Kommunerna har genomgående anført att det är svårt att påskynda bebyggelse på privat mark, att de saknar motsvarande verktyg som de har för markanvisningsavtal. Det som kan göras är att villkora planbeslutet med att exploateringsavtalet ingås, se avsnitt 5.6. Det

innebär att byggrätten inte är garanterad om inte avtalet kan tecknas. Det står också klart att kommunen kan kräva att exploatören ställer en säkerhet för att avtalet genomförs. Det kan handla om en bankgaranti, borgen eller pant. Från flera kommuner har anförts att eftersom bankgarantin utgör en kostnad för byggherren i form av ränta utgör det i sig en drivkraft för att påskynda processen. En liknande effekt kan ett tidigt betalningsdatum för exploateringsbidraget ge. När byggherren ska betala bidraget kan det förutsätta att denne behöver uppbära hyror för att kunna betala bidraget, vilket skulle kunna ge ett incitament för att färdigställa bostäder. Ett annat alternativ skulle enligt uppgift från Göteborgs kommun vara att sätta fördelaktigare villkor med en snabbare tidsplan. Det skulle i så fall kunna motverka att det för byggherren skulle vara fördelaktigare med en längre tidsplan.

Mer komplicerat är dock villkor som enbart syftar till att påskynda processen för färdigställandet av bostäder, många kommuner menar att det inte är tillåtet med krav om tidsplan och vite på sätt som kan ställas i markanvisnings- eller köpeavtal. SKL menar att ett sådant villkor i vart fall är olämpligt, eftersom en byggherre inte är intresserad av att ingå avtal med sådana villkor. Ett problem kan också vara att vitet för att vara effektivt måste sättas högt. Utredningen har i avsnitt 4.4.6 dragit slutsatsen att det inte finns något generellt hinder mot villkor om vite och tidsplan för att färdigställa bostäder i ett exploateringsavtal.

Ett särskilt problem är vidare när byggherren vill överlåta sin egendom exempelvis innan bebyggelsen är färdigställd. Kommunen saknar möjlighet att förhindra detta, det skulle saknas möjlighet att i ett exploateringsavtal uppställa ett villkor om att marken inte får säljas, se SKL:s skrift Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse, 1991, s. 21. Däremot kan man i exploateringsavtalet från kommunens sida ställa villkor om att själva avtalet, dvs. exploateringsavtalet inte får överlåtas. Om dock byggherren ändå överlåter marken blir det omöjligt för denne att uppfylla exploateringsavtalet. Den möjlighet kommunerna skulle ha för att skydda sig mot detta skulle vara att kräva att byggherren ställer säkerhet för avtalet, a.a. s. 22.

## 5.8 Förför

Fram till 2010 fanns också som alternativ till expropriationslagen den s.k. förköpslagen för kommunerna, vilket jämfört med expropriation var en mindre ingripande åtgärd, eftersom själva försäljningen var frivillig. Lagen upphävdes bl.a. utifrån att den skulle ha spelat ut sitt syfte som ett medel för kommunerna att föra en aktiv kommunal markpolitik.

Inom kommunerna är många ense om att det var olyckligt att lagen helt upphävdes, ett bättre alternativ hade varit att införa begränsningar, att undanta exempelvis villatomter. När förändringen genomfördes var förutsättningarna helt annorlunda, det stora behovet av bostäder har aktualiserats senare. Från kommunalt håll har också pekats på att försvårandet för kommunerna att förvärva mark lett till en ökad markspekulation särskilt av frimärkstomter.

## 5.9 Uppföljning av byggrätter inom detaljplaner

De studier som tidigare undersökt förekomsten av byggrätter som inte har tagits i anspråk har alla använt olika metoder och definitioner för att kartlägga omfattningen. Utredningen har i kapitel 3.6.1 dragit slutsatsen att det inte, utan ett mycket omfattande kartläggningsarbete, går att få en mer exakt bild av hur många outnyttjade byggrätter det finns i landet. Det har dock till oss anförts att kommuner kan ha egna system för uppföljning av byggrätter inom detaljplan.

Länsstyrelsen i Västra Götaland anförde i sin studie över outnyttjade byggrätter (Obebyggda byggrätter, Viss icke-ianspråktagen detaljplanelagd mark för bostadsändamål i tio kommuner i Västra Götalands län, Rapport 2014:33) att hälften (5) av de studerade kommunerna har ett systematiserat arbetssätt för insamling av uppgifter rörande planreserv. Även Länsstyrelsen i Skåne anförde i sin rapport (Varför byggs det inte på detaljplanelagd mark i Skåne? – Exempel från åtta kommuner, dnr 400-24105-13) att kunskapen skiljer sig åt mellan kommunerna, några hade goda kunskaper medan andra saknade sådan. Boverket framhöll i rapporten Kommunernas planberedskap (2012:19) att de flesta av de intervjuade kommunerna inte för register över de detaljplaner som inte är utbyggda eller hur många byggrätter som detaljplaner medger. Vidare att kunskapen

om den egna kommunens plan- eller planeringsberedskap varierar stort. Boverket anförde att detta beror på faktorer som hur länge de som intervjuades har arbetat i kommunen, befattning, organisation samt om och på vilket sätt kommunen lagrar och uppdaterar information

Att ha bättre kunskap inom kommunen om vad som händer med byggrätterna efter att en detaljplan har vunnit laga kraft skulle kunna vara ett stöd, eftersom det möjliggör åtgärder vid tidsfördröjning. Därför är det intressant att studera om och hur kommuner i dag följer upp detaljplanerna och i vilket syfte.

Den interna organisationen inom kommunerna när det gäller uppföljning och inrapportering av statistik skiljer sig mellan kommunerna. Detta kan också vara en anledning till att kunskapen kring hur många byggrätter det finns i lagakraftvunna detaljplaner ibland är bristfällig. Till exempel kan det vara bygglovavdelningen eller liknande som ansvarar för inrapporteringen av påbörjade och färdigställda bostäder till SCB medan Bostadsmarknadsenkäten och Plan- och byggenkäten (se kap. 3.6.4) kan besvaras av t.ex. Planavdelningen. Det kan sedan vara exploateringsavdelningen som följer de projekt som ligger närmast i tiden att genomföras. Dialogen och avstämningen inom kommunen kan vara begränsad och försvåras ibland också av sekretessbestämmelser.

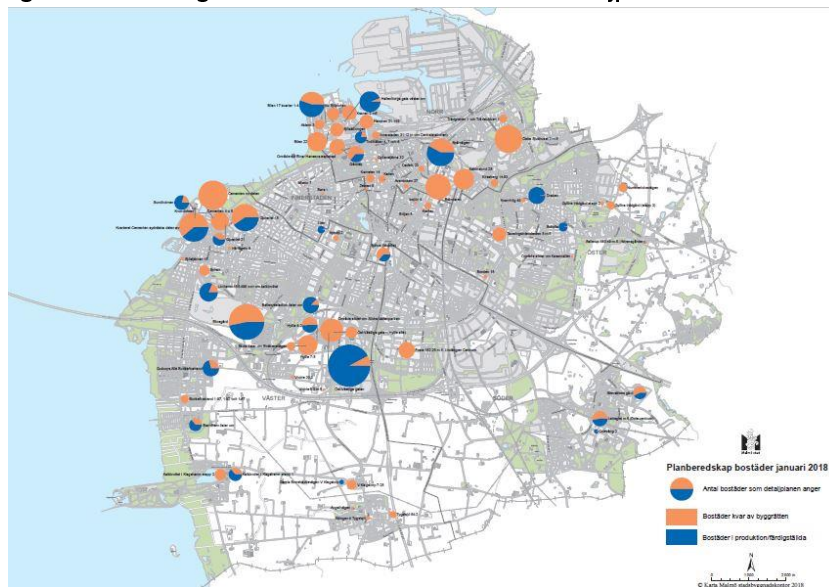
Några kommuner upplever att den samlade nationella statistiken över såväl påbörjade som färdigställda bostäder i den egna kommunen inte stämmer och inte räcker till för de behov kommunen har. Det är också därför en del kommuner har tagit fram egna system för uppföljning av detaljplaner.

### 5.9.1 Kommunala exempel

Ett exempel på en kommun som följer upp byggrätter inom detaljplan är Malmö kommun. Kommunen har också inrättat två heltidstjänster som kallas bolotsar. Dessa arbetar för att samarbetet mellan kommunens förvaltningar ska fungera så smidigt som möjligt. De verkar även externt mot byggaktörer och ska identifiera och lösa knutar som kan uppstå i samarbetet mellan staden och byggaktörerna och ifall processer fastnat ska de hjälpa till att driva dessa

framåt. Målet med arbetet är att stärka stadens dialog med byggaktörerna samt att hitta nya idéer och implementera dessa i syfte att öka bostadsbyggandet i Malmö. När det gäller byggrätter inom detaljplaner följs detta upp av en särskild bostadsförsörjningsavdelning på stadsbyggnadsförvaltningen. Sedan 2009 har kommunen jobbat med ett system där bostäderna följs från planering till dess att de är färdigställda. Underlag och analyser från detta arbete används sedan i kommunens strategiska byggherredialog. En särskild databas för bygglov och detaljplaner har upprättats där en mängd variabler kan korsas. Detaljplaner från 2009 är inlagda i databasen. Verket används kontinuerligt i kommunens arbete med bostadsförsörjning. Varje tertial följs beslutspunkter för detaljplaner och bygglov upp, främst för internt bruk men uppföljningen finns också tillgänglig på hemsidan och kommunens erfarenhet är att underlagen ofta efterfrågas av marknadens aktörer m.fl.

**Figur 5.1** Uttag ur Malmö kommuns databas för detaljplaner



Källa: Malmö Stadsbyggnadskontor 2018.

Stockholms kommun har en liknande satsning som Malmö. En särskild byggeneral har tillsats som ska verka för att stadens övergripande bostadsmål nås. Byggeneralen har en genomförandegrupp knuten till sig med representanter från olika förvaltningar inom kommunen, detta för att den interna samordningen ska fungera så smidigt som möjligt. En utpekad person har ett särskilt ansvar för bland annat uppföljningen av byggrätter inom detaljplan och följer löpande upp och rapporterar utvecklingen. Därutöver diskuteras också problem kopplat till genomförandet, i detta sammanhang diskuteras också outnyttjade byggrätter. Satsningen är en del av kommunens övergripande mål att tillskapa 140 000 bostäder mellan åren 2010–2030.

Norrköpings kommun har också tagit fram och implementerat ett system för uppföljning av detaljplaner. Kommunen upplevde att den statistik som förs på nationell nivå inte var tillräcklig, dessutom ansågs det finnas brister i denna. I kombination med att bostadsstatistik allt mer efterfrågas från olika håll, både internt och externt fanns ett behov av en intern samsyn och ett informationsutbyte för att säkerställa att statistik redovisas enhetligt inom de olika kontoren inom kommunen och kunna tillhandahålla tillförlitlig statistik. Tidigare gjorde varje kontor mer eller mindre egna uppföljningar om planerade, pågående och färdigställda lägenheter och för att få uppgifter om byggande i kommunen köptes statistik in av SCB, uppgifter som till stor del baseras på kommunens egna inlämnade data. Kommunen har nu utvecklat en databas som innehåller uppgifter om färdigställda bostäder, planerade bostäder och pågående byggande av bostäder, alla detaljplaner oavsett antagandeår har lagts in i databasen. Till detta har man utvecklat ett antal standardrapporter som innehåller nyckeltal som redovisar statistik över kommunens bostadsbyggande, planerade, pågående och färdigställda bostäder, samt möjligt tillskott av bostäder i antagna respektive lagakraftvunna detaljplaner. Kommunen menar att det härigenom krävs mindre manuella arbetsinsatser och att kommunen har en aktuell och tillförlitlig statistik. Även Uppsala och Nacka kommun har egna system, liknande Norrköpings, för uppföljning av detaljplaner.

## 5.10 Sammanfattning och analys

### 5.10.1 Detaljplanen

Som framgått är detaljeringsgraden i planen en fråga som diskuteras ingående i olika kommunala sammanhang och det verkar finnas en konsensus om att mer generella planer kan minska tidsåtgången, särskilt på kommunal mark. En metod är att kommunen själv tar fram detaljplaner och därmed har färdiga byggrätter. Då kan byggherrarna slippa planrisken, vilket ofta anses gynna mindre byggherrar. Genomförandet kan därmed gå fortare. På privat mark deltar ofta fastighetsägaren i detaljplaneprocessen vilket kan göra den mer detaljerad. Det framstår som naturligt att tillämpningen måste variera utifrån de konkreta förutsättningarna. Vår slutsats är att det saknas skäl att för oss att analysera denna fråga ytterligare.

### 5.10.2 Genomförandet och planbeskrivning

Av de uppgifter vi inhämtat om genomförande och planbeskrivning följer att avgörande för en snabb process är att planerandet för genomförandet måste ske tidigt i processen. Det som särskilt lyfts är att kommunernas otillräckliga beskrivningar om hur genomförandet ska ske i planen medför fördröjningseffekter. Det har framkommit att kommunerna redan vid arbetet med att lägga detaljplanen behöver bedöma om fördjupade undersökningar behöver göras för att planen ska kunna genomföras. Det kan i vissa fall handla om hänsyn till bl.a. arkeologi, föroreningar och geoteknik. Om dessa problem analyseras tidigare kan svårigheterna påverka planen i stället för att enbart försena genomförandet.

Denna fråga har redan sedan lång tid tillbaka på olika sätt lyfts i lagstiftningen och olika förändringar har genomförts just med syfte att genomförandefrågor skulle beaktas tidigt och stärka kopplingen mellan plan och genomförande. Det finns också ett behov av flexibilitet för kommunerna. Vi bedömer därför att det saknas möjlighet att ytterligare skärpa lagstiftningen, i stället är det ett angeläget tillämpningsproblem för kommunerna.

Även att tidigarelägga andra åtgärder som fastighetsbildning och att redan i samband med detaljplaneläggningen förbereda bygglovs-handlingar har anförts ha en positiv effekt på att byggrätter snabbare blir bostäder.

Det har framkommit att det är en utmaning att tidigt integrera genomförandet. Det kräver en intern organisation av de olika förvaltningsarna inom kommunerna som möjliggör det, ett bra samarbete med andra myndigheter, särskilt länsstyrelsen, och ett bra samarbete med olika byggherrar. Enligt vår uppfattning bör kommunerna även fortsättningsvis diskutera dessa interna frågor i olika kommunala nätverk och att SKL bör även framöver ta liknande initiativ som exempelvis skett genom rapporten Planering och genomförande – nedslag i Halmstad, Växjö, Uppsala och Mora.

### 5.10.3 Genomförandetid och upphävande av detaljplan

Genomförandetiden ska enligt PBL bestämmas till mellan 5 och 15 år och det har gällt sedan 1986 när den äldre PBL trädde i kraft. Varför just den tiden valdes framgår inte, se 4.3.1. Från kommunalt håll har anförts att den tiden borde kunna sänkas, att det i vissa särskilda fall borde finnas en möjlighet att sätta en kortare tid än fem år. Det måste i så fall ske genom ändrad lagstiftning. Vi kommer att återkomma till den frågan i kapitel 7.

När det gäller ändring och upphävande av detaljplan har det framgått att det sällan sker, ett skäl är resursbrist, fokus i kommuner med bostadsbrist ligger på att få fram nya detaljplaner för nya bostäder. Vi menar dock att regelsystemet i grunden bygger på att detaljplaner upphävs eller ändras när genomförandetiden gått ut. Syftet med att ha en bestämd genomförandetid är att byggrätten ska vara tidsbegränsad och genomföras inom den stipulerade tiden. Om kommunerna regelmässigt låter äldre detaljplaner bestå innebär det i praktiken att byggrätten gäller utan tidsgräns. Om det etableras en sådan praxis i en kommun bör det kunna innebära en risk för att bostäder senareläggs. För privatägd mark tillkommer svårigheten att ett upphävande leder till att byggrätten för markägaren försvinner, men det kan inte ensamt leda till att annan byggherre ges möjlighet att bygga.

Utredningens uppfattning är att det utifrån det stora behovet av att snabbt få fram bostäder är angeläget att kommunerna – efter vad

som i varje situation bedöms lämpligt – använder sig av de verktyg de har. Även om verktygen i slutändan inte realiserats har de en effekt i varje avtalssituation och vårt uppdrag innebär att klarlägga och vid behov skärpa kommunernas.

Upphävande/ändring av detaljplaner är ett sådant verktyg, särskilt på kommunalägd mark. På privatägd mark finns det möjlighet att kombinera upphävande/ändring med expropriation eller inlösen.

#### 5.10.4 Markanvisningsavtal

Av vår redogörelse framgår att såväl tilldelnings – som avtalsförfarande vid markanvisning skiljer sig mellan kommunerna. Det kan skapa svårigheter för de byggherrar som verkar i olika kommuner. Riksbyggen har efterlyst ett mer standardiserat och förenklat system för att underlätta processen. Från någon kommun har invänts att de olika förutsättningarna omöjliggör ett standardiserat förfarande. Så kan det förstås vara i vissa fall, men det bör även finnas många gemensamma nämnare.

Markanvisningsavtal är endast en option. Det finns dock (till skillnad från exploateringsavtalen) en enighet om att det är tillåtet att ställa krav om såväl vite som tidsplan i markanvisningsavtalen, men dessa möjligheter tycks – såvitt framkommit – sällan utnyttjas, att använda viten uppfattas som svårt.

I stället ställer kommunerna sina krav om att bebyggelse ska färdigställas inom viss tid i själva köpeavtalet, som tecknas när kommunen säljer marken till byggherren.

För köpeavtal gäller dock formella krav enligt Jordabalken, och ett avtal kan vara ogiltigt om formkraven inte är uppfyllda. Sammanfattningsvis är det tydligt att kommunerna för att påskynda bebyggelse på egen mark anser sig behöva införa avtalsvillkor i köpeavtalet som möjligen inte fullt ut stämmer med Jordabalkens intentioner och därför kan leda till komplikationer, bl.a. finansieringsproblem. Samtidigt har dock kommunerna uppgett att det inte är ovanligt att banker medger undantag från gängse krav om att exempelvis arrendeavtal inte kan belånas.

Vi anser att även denna fråga skulle kunna vinna på att diskuteras i kommunala forum och att SKL skulle kunna vara ett stöd i detta.

Arbetet skulle kunna innefatta ett erfarenhetsutbyte kring hur villkor kan ställas i byggprocessen för att påskynda genomförandet på egen mark. Det skulle i det sammanhanget gå att lyfta frågan om användandet av de olika metoder kommunerna använder och titta på hur de kan få större spridning och hur metoderna eventuellt kan förbättras på olika sätt. Där skulle även bl.a. finansieringsfrågan kunna belysas, för att underlätta för fler kommuner att använda sig av metoderna som i dag är lagliga. Det rör sig om svävande avtal, arrende, krav på byggande innan överlåtelse, tilläggsköpekillning och olika typer av viten och eventuellt även fler metoder. Det kan också ske i samråd med byggindustrin och eventuella finansiärer. Men slutsatsen är från vår sida att det just nu inte kräver ändrad lagstiftning.

#### **5.10.5 Exploateringsavtal, inlösen och expropriation samt förköpslagen**

Vi kommer att återkomma till de lagändringar som skedde för exploateringsavtal 2015 i kapitel sju, särskilt upphävandet av de s.k. exploatörsbestämmelserna och bestämmelserna om vad ett exploateringsavtal får respektive inte får innehålla. Vi kommer även att behandla avtalsvillkor i exploateringsavtal. När det dock särskilt gäller frågan om kravet på riktlinjer följer av kommunernas uttalanden att dessa skulle kunna vara ett stöd för större kommuner med resurser att klara nya administrativa bördor, men en belastning för mindre kommuner. Vår bedömning är – utifrån dessa ambivalenta synpunkter – att inte finns skäl att föreslå någon förändring i detta avseende. Vidare kommer vi även att återkomma till inlösen, expropriation och förköpslagen.

## 6 Byggaktörernas perspektiv – av professor Hans Lind

### 6.1 Inledning

Den centrala frågan i detta kapitel är hur byggaktörer avgör när de ska bygga respektive vänta när de innehar byggrätter inom detaljplaner. För att förstå detta behövs dock ett bredare perspektiv där företagens strategier ses i ett större sammanhang.

Kapitlet är uppdelat i fem underkapitel. I 6.2 presenteras teorier om byggaktörers beslutsfattande hämtade från etablerad akademisk forskning. I 6.3 presenteras information om företagens strategier och beslutsfattande från de intervjuer som gjorts med 11 företag. Avsnitt 6.4 presenterar information om markägande hämtat från fastighetsinformationplattformen Datscha och sammanställer information om markägande m.m. från ett antal av de större företagens årsredovisningar.

I 6.5 kommenteras resultaten kortfattat i relation till utredningens övergripande syfte.

Sammantaget syftar detta kapitel till att vara kunskapshöjande för att nå en ökad förståelse för byggaktörers egna perspektiv till ämnet, vilket ses som nödvändigt för ett helhetsgrepp.

### 6.2 Teorier om byggaktörers incitament för byggande

I detta avsnitt beskrivs teorier som utvecklats inom den ekonomiska forskningen när det gäller beslut om att starta ett byggprojekt. Avsnittet behandlar även bakomliggande faktorer som hushållens efterfrågan i den mån som det bedömts nödvändigt. Kapitlet beskriver översiktligt hur en byggaktörs ekonomiska kalkyl ser ut och hur en

kalkyl påverkas av avkastningskraven. Skillnader mellan kalkyler för bostadsrätter och hyresrätter belyses också.

Alla kalkyler rörande byggande kan ses som en jämförelse av markens värde för bebyggelse med markens värde i pågående användning. Priset på den dyraste jordbruksmarken ligger i dag på cirka 350 000 kronor per hektar (Wahnberg 2017), vilket innebär 35 kronor per kvadratmeter. Vid en exploateringsgrad på 0,3 innebär det cirka 100 kronor per kvadratmeter bostadsyta. Eftersom marknadsvärdet i alternativ användning, som vi antar är fortsatt jord- och skogsbruk, är så pass lågt jämfört med investeringskostnader och bostadspriser bortser vi från storleken på värdet i alternativ användning i fortsättningen av detta kapitel.

### 6.2.1 Den klassiska teorin: Den private aktören bygger om nettonuvärdet är större än noll

#### *Den grundläggande kalkylen*

Det som lärs ut i grundkurser i investeringskalkylering är att en investering är lönsam om nettonuvärdet är större än noll, eller annorlunda uttryckt: att nuvärdet av de framtida intäkterna är större än själva grundinvesteringen.

Tänker vi oss att det kostar 30 000 kr/kvm att bygga (som betalas i dag), samt att huset kan säljas om två år, och att investeraren har ett avkastningskrav på 6 procent, så måste priset om två år vara minst 33 700 kr/kvm ( $1.06 \cdot 1.06 \cdot 30\,000$ ) för att det ska vara lönsamt att bygga.

Enligt denna teori så kommer en markägare, när ekonomin går från lågkonjunktur till högkonjunktur, och bostadspriserna stiger, att vänta tills det förväntade priset om 2 år blir 33 700 kr/kvm. Då sätter denne igång att bygga.

En tolkning av påståenden som att ”marknadsförutsättningar” eller konjunkturläget gör att byggrätter inte utnyttjas, är just att det förväntade priset inte är så högt att nettonuvärdet blir större än noll.

En förenklad version av denna teori finns i begreppet ”Tobins Q”, som definieras som kvoten mellan det pris (p) byggaren kan tänkas få ut och själva byggkostnaden (k), dvs. Tobins  $Q = p/k$ . Om denna kvot är större än 1, så förväntar man sig att en privat aktör bygger, eftersom

projektet ger en vinst när försäljningspriset är större än produktionskostnaden (inkl. normal avkastning på investerat kapital).

Antar vi att kostnaderna är kända, så finns det två faktorer i dessa kalkyler som bygger på bedömningar. Den första är det framtida pris som bostäderna kan säljas till och det andra är avkastningskravet som i sin tur påverkas av den privata aktörens bedömningar av risken, vad denne har för alternativa placeringar och vad det kostar att låna.

### *Det framtida priset och efterfrågan*

Att bedöma det framtida priset innebär att både bedöma framtida efterfrågan och konkurrenternas utbud. Ser vi på efterfrågesidan på ägarmarknaden så är två centrala faktorer inkomstutvecklingen och vad det kostar att äga, vilket i hög grad beror av räntenivåerna. När det i debatten (se t.ex. Flam 2016) argumenteras för att dagens bostadspriser kan förklaras med ”fundamenta” är det i regel med hänvisning just till högre inkomster och lägre räntor. Priset på en marknad beror dock också på vad liknande varor på andra marknader kostar, främst hyresutvecklingen. Högre hyror i nyproduktion kan i sin tur ses som orsakad dels av att relativt stora grupper fått högre inkomster och att priserna på ägarmarknaden stigit. Det senare bidrar också till stigande markpriser vilket också påverkar hyrorna.

På ägarmarknaden påverkar även förväntningar om framtida priser hur mycket ett hushåll är berett att betala. Ur en fastighetsutvecklarens perspektiv bidrar detta till osäkerhet: Företaget behöver bedöma vad man tror att hushållen tror om det framtida priset i det aktuella området. Detta kan paradoxalt nog vara ett särskilt allvarligt problem för lite billigare bostäder i lite sämre lägen: Tror hushållen att dessa bostäder är mer riskfyllda på grund av mer osäker prisutveckling, väljer de kanske hellre något dyrare för att minska den bedömda risken för framtida prisfall. Det enskilda hushållet behöver alltså i sin tur bedöma vad andra hushåll tror om det aktuella områdets framtida attraktivitet eftersom andras bedömningar påverkar de framtida priserna. Om inte annat visar detta hur svårt det är att bedöma framtida priser och att det alltid ligger ett moment av spekulation i att sätta igång ett bostadsprojekt, särskilt på ägarmarknaden. Som kan observeras nu när osäkerheten på marknaden blir lite större så är det just produktionen av ägda bostäder som påverkas mest (se Veidekke 2018).

En ytterligare komplikation kan vara om kreditgivarna ställer särskilda krav, t.ex. att en viss andel av bostäderna ska vara tecknade innan företaget kan få lån. Osäkerhet om framtiden påverkar dock i sin tur hur tidigt hushållen är beredda att binda sig. Företaget kan ha goda grunder för att det inte kommer att bli svårt att sälja lägenheterna om såg 2 år när de är klara, men det enskilda hushållet kan bedöma att deras situation och deras alternativ om 2 år är så osäkert att de inte vill teckna sig nu. Man kan jämföra med kontorsmarknaden där vissa hus ”byggs på spekulatation” utan tecknade kontrakt, medan andra byggs med en stor andel tecknade kontrakt. I en ekonomi där osäkerheten är relativt hög på hushålls- eller företagsnivå, men osäkerheten är mindre på den aggregerade nivån, ska vi förvänta oss att på en rationell marknad kommer det både att finnas projekt som ”byggs på spekulatation” och projekt som byggs med tecknade avtal.

#### *Avkastningskravet och dess betydelse*

De grundläggande teorierna säger enkelt uttryckt att det avkastningskrav som en investerare ställer upp för att gå in i ett projekt i grunden beror av två faktorer: vilken avkastning man kan få på en säker investering (t.ex. en svensk statsobligation) och hur man bedömer risken i det enskilda projektet. Sjunkande räntenivåer på säkra placeringar har minskat nivån på den alternativa säkra avkastningen, och bostadsbrist har minskat riskerna i byggandet, och detta har tillsammans lett till sjunkande avkastningskrav. Ifall investeraren är beroende av att låna så påverkar låneräntan också lönsamhet, men den räntan bestäms i sin tur av samma grundläggande faktorer, dvs räntan på säkra placeringar och risken i projektet. Det är inte ovanligt att kommunala bostadsföretag i dag har avkastningskrav i sina ägardirektiv på 3–4 procent. Kombinationen av lägre avkastningskrav och högre priser/hyror har gjort allt fler bostadsprojekt lönsamma under senare år.

För den som har ett högt avkastningskrav är framtida intäkter relativt sett mindre värda, och det innebär enkelt uttryckt att den som har höga avkastningskrav normalt inte ger sig in i långsiktiga projekt. Dessa investerare vill så att säga ha tillbaka mycket pengar snabbt. Avkastningskravets nivå har dock olika effekter på bostadsrättsmarknaden och på hyresmarknaden.

Den som har ett högt avkastningskrav kommer normalt inte att vara intresserad av att bygga och äga hyreshus, eftersom mycket av intäkterna då kommer relativt långt in i framtiden. De stora privata aktörerna på bostadshyresmarknaden är ofta familjekontrollerade företag som ser sin verksamhet ur ett långsiktigt perspektiv och inte förväntar sig ”snabba klipp”. Den typen av aktörer som vill göra ”snabba pengar” köper i stället t.ex. äldre billiga hus i C-lägen och hoppas på en prisuppgång, och på att det går att göra en relativt billig renovering och sedan höja hyrorna kraftigt och sen sälja. Även den som köper mark och håller på marken länge, kan knappast ha ett högt avkastningskrav eftersom det då krävs mycket höga priser i framtiden för att markköpet ska vara lönsamt.

Ser vi på bostadsrättsbyggandet så är tidsavståndet mellan nedlagda kostnader och intäkter mycket kortare och därmed spelar avkastningskravet relativt liten roll, i relation till förväntade kostnader och framtida priser. I exemplet ovan krävdes ett pris på 33 700 kr/kvm om 2 år vid 6 procent avkastningskrav och 30 000 kronor investering ( $1.06 * 1.06 * 30\,000$ ). Sänks avkastningskravet till 3 procent blir lägsta acceptabla pris 31 800 kr/kvm ( $1.03 * 1.03 * 30\,000$ ). Ifall avkastningskravet ökar till 10 procent så blir lägsta tänkbara pris för att investeringen ska vara lönsam 36 300 ( $1.1 * 1.1 * 30\,000$ ).

Om kommunala markanvisningar säljs till högstbjudande kommer, allt annat lika, företag som har lägre avkastningskrav att vara beredda att betala mer för marken och kommer därmed att konkurrera ut företag med högre avkastningskrav, allt annat lika. Exemplet ovan pekar dock på att det som mest kommer att påverka hur mycket ett företag är villig att betala för en markanvisning är hur högt man bedömer att det framtida bostadspriset kommer att vara och hur man bedömer byggkostnaderna. Relativt små skillnader i dessa bedömningar kommer att spela större roll än skillnader i företagets avkastningskrav.

Den mest allmänna slutsatsen utifrån frågan om att byggrätter inte utnyttjas, är dock att, allt annat lika, ju högre avkastningskrav som en aktör har, ju snabbare vill man genomföra projektet. Ett högt avkastningskrav innebär att det ”kostar” mer att vänta. De sjunkande räntenivåerna och sjunkande avkastningskraven under senare år kan därmed bidra till att företag skjuter upp delar av projekt.

### 6.2.2 Den moderna teorin: Kan löna sig att vänta även om projektet är lönsamt i dag

Den klassiska teorin byggde på antagandet att det finns två alternativ: Antingen investeras eller så investeras inte. Den moderna teorin pekar dock på att i en osäker och föränderlig värld så måste man även kalkylera med ett tredje alternativ: Att investera om något år i stället, då omständigheterna kan ha förändrats. Detta innebär att även om det är lönsamt att investera i dag, så kan det vara rationellt att vänta med hela eller delar av investeringen. I teorin uttrycks detta som att om man inte bygger i dag om det finns en option att bygga i framtiden som är mer värd än att bygga i dag. För att bygga i dag måste investeringen vara mer lönsam än lönsamheten ifall man väntar. Det går att urskilja en rad varianter av detta.

#### *Variant 1. Hela projektet skjuts upp*

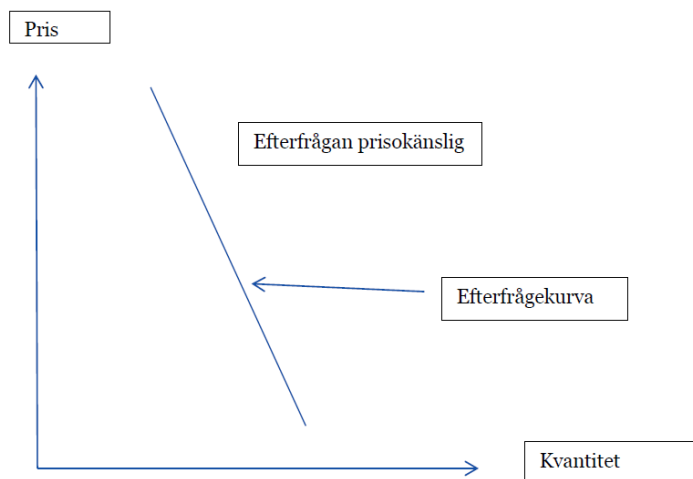
Om vi först antar att projektet inte kan delas upp, så beror den optimala investeringstidpunkten i princip på hur snabbt man tror att priserna stiger (eller kostnaderna faller). Skjuter man upp projektet händer två saker som drar åt olika håll. Det första är att kostnader och priser kan utvecklas på ett sådant sätt att överskottet ökar, men det andra som händer är att överskottet hamnar längre fram i tiden, vilket ju innebär att nuvärdet blir lägre. Ju längre i framtiden som vinsten kommer, desto mindre är nuvärdet. Som noterades ovan är det dock så att ju lägre räntorna och avkastningskraven är, desto mindre kostar det att vänta.

#### *Variant 2. Projektet byggs i etapper*

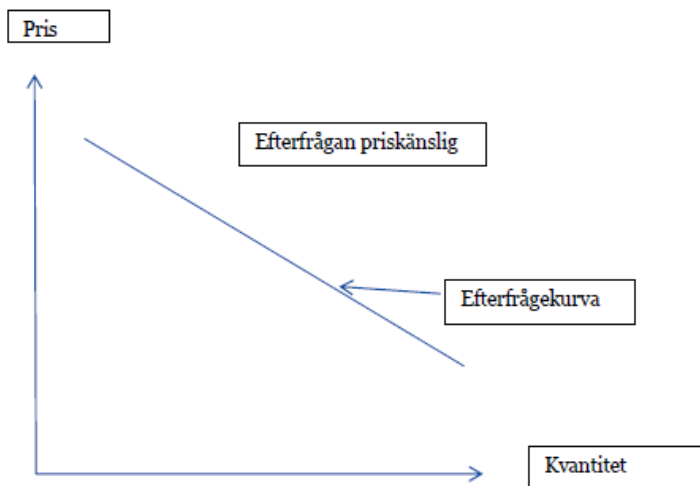
Vid varje tidpunkt finns en viss efterfrågan på bostäder i ett visst område. Det finns vissa hushåll som är beredda betala ett relativt högt pris, och ju lägre priset är desto fler är intresserade av att köpa. Vi antar att det finns ett visst antal som är beredda att betala ett pris som är så högt att det blir lönsamt att producera. Hur hushållens efterfrågekurva mer i detalj ser ut har stor betydelse för hur mycket företaget vill bygga. I figuren nedan illustreras två olika fall. Fall A kännetecknas av en brant kurva vilket innebär att om företaget vill

sälja fler lägenheter, måste det gå ner kraftigt i pris (s.k. oelastisk efterfrågan – även om priset sänks ökar inte efterfrågan nämnvärt). I Fall B nedan så faller inte priset så mycket även om fler lägenheter byggs och det kan då vara lönsamt att bygga mer nu (efterfrågan elastisk – en liten sänkning av priset leder till en större efterfrågan).

**Figur 6.1**      **Fall A: En prissänkning leder bara till en liten ökning av försäljningen**



Figur 6.2 Fall B: En prissänkning leder till en stor ökning av försäljningen



Det är naturligtvis en empirisk fråga hur det ser ut på en viss marknad, men en vanlig föreställning är att efterfrågan i ett förortsområde mer ser ut som i Figur A, medan det i ett mer centralt läge – med en större potentiell efterfrågan – i högre grad ser ut som i Figur B.

På en bostadsmarknad kommer det i regel nya kunder i varje tidsperiod, och det innebär att priset på de nyproducerade lägenheterna i nästa etapp kan bli relativt högt även om det byggs en första etapp i dag. Ett räkneexempel kan illustrera hur det kan vara i ett fall som motsvarande Figur A ovan – se tabellen nedan. Vi fokuserar här enbart på intäkterna, och antar att kostnaderna inte förändras nämnvärt mellan de olika alternativen. Utifrån antaganden i tabellen blir intäkterna 700 miljoner om alla 200 lägenheterna byggs period 1. Byggs 100 lägenheter år 1 och 100 år 2 så blir intäkterna med 6 procent avkastningskrav 758 miljoner ( $400 + 358 (380/1,06)$ ). Kort sagt: det lönar sig betydligt bättre att dela upp byggandet i två etapper.

Tabell 6.1 Räkneexempel rörande etapputbyggnad

| Alternativ                                         | Pris per lägenhet |
|----------------------------------------------------|-------------------|
| Säljer 100 period 1                                | 4 miljoner        |
| Säljer 200 period 1                                | 3,5 miljoner      |
| Säljer 100 period 2 efter att ha sålt 100 period 1 | 3,8 miljoner      |

Kalkylerna ovan bygger på att efterfrågekurvan är känd. I verkligheten vet företaget inte hur den ser ut. Även om företaget kan observera prisnivån i området är det inte lätt för företaget att veta hur kurvan lutar, dvs veta vad som händer med priset om utbudet ökar. I ett examensarbete om utbyggnadsstrategier (Sjöberg & Martling 2015) betonas bl. a att byggande i mindre etapper är ett sätt att minska riskerna när företaget inte vet hur efterfrågekurvan ser ut, vilket då särskilt kan gälla i förortsläge och i nya utvecklingsområden. Företaget startar då med en liten etapp, och ser man att försäljningen går bra så startar man en ny och kanske lite större etapp. Om försäljningen går trögare än väntat gör företaget kanske nästa etapp mindre. Eftersom det finns etableringskostnader kan det vara rationellt att hålla produktionen i området igång, men etappstorleken justeras uppåt eller nedåt beroende på efterfrågan i den föregående etappen.

Grenadier & Malenko (2010) beskriver det som att det finns en ”option to learn” och diskuterar att det kan vara svårt för företag att bedöma om en prisuppgång är tillfällig eller bestående. Samma typ av resonemang är relevant för osäkerhet om hur efterfrågekurvan lutar. Finns det en sådan osäkerhet kan det vara rationellt att ”prova sig fram” och bygga med relativt små etapper.

I extremfall kan det vara så att efterfrågekurvan är så brant att det inte alls blir lönsamt att bygga om hela området ska byggas på en gång. Priset per enhet faller under byggkostnaden per enhet ifall så många bostäder kommer ut på en gång.

### *Strategiska aspekter och ”spel” mellan olika byggare*

Som belysts särskilt i teoretiska modeller av Grenadier (t.ex. Grenadier 1996) så beror ett företags beteende inte bara av dess egna kostnader och dess egen bedömning av efterfrågan i stort, utan också på vad företaget tror att andra företag gör. Detta är en typ av situation

som behandlas inom den nationalekonomiska spelteorin. Situationen kan illustreras med matrisen nedan. Här tänker vi oss att båda företagen väljer mellan att bygga lite eller att bygga mycket under den kommande perioden. Siffran i rutorna beskriver vilken vinst som respektive företag gör vid olika kombinationer av strategier. Tabellerna belyser några olika fall. I båda fallen är dock efterfrågan relativt priskänslig och de blir högre vinst om båda bygger lite jämfört med om båda bygger mycket (75 var jämfört med 100 var). En viktig fråga för vad som är en vinstmaximerande lösning är dock vad som händer om ett företag bygger mycket och det andra bygger lite. Det är på denna punkt som de båda fallen nedan skiljer sig åt. I Fall 1 finns ingen frestelse för något av företagen att bygga mycket i första perioden. Strategikombinationen Lite-Lite ger ett så högt utfall för båda att ingen vinner något på att ensidigt byta strategi. Skulle ett av företagen bestämma sig för att bygga mycket i period 1 medan det andra företaget bara bygger lite så sjunker i fall 1 den samlade vinsten för företag 1 till 90. Det antas att om det byggs relativt mycket i period 1 så sjunker priset kraftigt.

**Tabell 6.2 Strategimatrix fall 1**

|                         | Företag B bygger lite | Företag B bygger mycket |
|-------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Företag A bygger lite   | A:100; B:100          | A:60; B:90              |
| Företag A bygger mycket | A:90; B:60            | A:75; B:75              |

Ser vi på fall 2 nedan så är situationen annorlunda. Den sammanlagda vinsten är fortfarande störst om båda företagen bygger lite i första perioden (200), men nu ser vi att båda företagen kan vinna på att vara den enda som bygger mycket den första perioden. Bakom dessa siffror ligger i princip ett antagande om att marknaden kan svälja ganska mycket under period 1, men om det byggs relativt mycket i period 1 så blir priset lågt för den som bygger i period 2.

**Tabell 6.3 Strategimatrix fall 2**

|                         | Företag B bygger lite | Företag B bygger mycket |
|-------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Företag A bygger lite   | A:100; B:100          | A:60; B:110             |
| Företag A bygger mycket | A:110; B:60           | A:75; B:75              |

Kan företagen göra ett avtal skulle de komma överens om att bygga lite i period 1, men om ett av företagen tror att det andra kommer att bygga mycket i period 1 så lönar det sig även för det andra att bygga mycket under första perioden (vinsten 75 är större än 60). Grenadier (1996) beskriver detta som en "development cascade" där alla bygger mycket nu för att hinna före de andra och därmed kunna sälja till ett relativt högt pris innan det ökande utbudet pressar ner priset.

### **6.2.3 Teoriernas relation till förklaringar i olika rapporter och i debatten**

Som beskrivs i utredningens kapitel 3 finns i debatten ett antal hypoteser om vad det beror på att företagen inte utnyttjar alla bygggrätter. I detta avsnitt ska dessa hypoteser relateras till teorierna som presenterats ovan. Faktorer som nämns i debatten är:

1. Låg efterfrågan i vissa kommuner.
2. Konjunkturen och de marknadsmässiga förhållandena avgör tiden för byggstart.
3. Byggherrarna riktar in sig mot en för snäv kundkrets och bygger inte i mindre centrala områden, trots behov av bostäder.
4. För detaljerade, omfattande eller inaktuella detaljplaner.
5. Nödvändig infrastruktur har fördröjts.

Några av dessa faktorer kan direkt relateras till den klassiska teorin att företaget bara bygger ifall nettonuvärdet är positivt. Om efterfrågan är låg (förklaring 1) kan det pris/den hyra/ som kan tas ut vara så lågt att nuvärdet av investeringen är mindre än noll. Om planen har egenskaper som minskar lönsamheten (förklaring 4), eller om det inte finns infrastruktur framme (förklaring 5), kan det också tolkas som att dessa faktorer minskar lönsamheten så mycket att nettonuvärdet är negativt.

Förklaring 4 kan emellertid också tolkas som att den nuvarande planen visserligen medför en lönsam investering, men att lönsamheten skulle bli klart högre med en plan som är bättre ur byggarens perspektiv. Det kan då, som teorierna ovan pekar på, vara rationellt för byggaren att vänta.

Förklaring 2, som hänvisar till konjunkturen och marknadsmässiga förhållanden, kan också tolkas på två olika sätt. Det första knyter an till den klassiska teorin och säger att konjunkturen och marknadsförutsättningarna är sådana att det inte går att bygga lönsamt alls. Den andra tolkningen knyter an till vad som ovan kallats den moderna teorin och innebär då att det lönar sig att skjuta upp delar av projektet eftersom efterfråge-kurvan är relativt brant och att det förväntas komma till nya kunder under nästa period.

Det är viktigt att skilja mellan dessa båda tolkningar eftersom de pekar i olika riktningar när det gäller vilka åtgärder som kan vara aktuella.

Förklaring 3 ovan passar egentligen inte i någon av de presenterade teorierna, om förklaringen tolkas som att det finns två områden med var sin efterfrågekurva som inte påverkas av vad som byggs i det andra området. Det antas vara lönsamt att bygga i båda områdena, men företaget väljer att bara bygga i ett av dem. Enligt teorierna borde företaget bygga i båda om efterfrågan i det ena området är oberoende av utbudet i det andra.

Teorier och modeller bygger dock alltid på vissa antaganden och i teorierna ovan antas att företaget inte har några kapacitetsgränser. Detta är dock inte ett helt realistiskt antagande, och det kan i debatten noteras att vissa byggföretag säger att ”de bygger så mycket som de hinner” och att de inte håller tillbaka utbudet av strategiska skäl. En tolkning av detta påstående är att företagen bygger upp en organisation med en viss grundläggande kapacitet när det gäller centrala aspekter som projektstyrning och upphandling. Inom denna kapacitet kan de genomföra ett visst antal projekt, eller åtminstone ett antal projekt inom ett visst intervall. Ska företaget bygga mer än så måste de utöka sin organisation, vilket i sig innebär högre kostnader (de nyanställda är inte lika effektiva som de tidigare anställda) och ökade risker, t.ex. att ha för stor organisation om efterfrågan går ner. En bantning av organisationen är också något som kostar. Ett företag som tänker långsiktigt kan därför skjuta upp vissa projekt, även om det utan kapacitetsgränser skulle vara rationellt att direkt bygga båda.

### **6.3 Byggaktörers verksamhet i praktiken: Intervjuresultat**

Efter att ha beskrivit urvalet av företag och tillvägagångssättet i undersökningen så behandlar underkapitlet mer specifikt tre olika delfrågor inkluderade i både referat- och analysdel.

Först beskrivs de olika byggaktörernas strategier för markägande och vilken typ av områden som de är intresserade av, liksom i vilket skede de vill komma in i processen.

Vidare redogörs för hur aktörerna genomför sina lönsamhetsbedömningar.

Därefter behandlas etapputbyggnad allmänt, och företagens förklaringar till att projekt etappindelas.

#### **6.3.1 Undersökningens genomförande**

Det material som presenteras i detta avsnitt kommer, om inte annat anges, från intervjuer med 11 företag som arbetar med fastighetsutveckling.

Intervjuerna gjordes utifrån en grov intervjumall kring de tre frågeställningar som beskrevs ovan. I ett fall gjordes en telefonintervju medan övriga gjordes genom möten med representanter från företagen. I regel hölls möten hos det aktuella företaget, men i några fall var mötet i regeringskansliet.

De företag som intervjuats är i bokstavsordning: Besquab, Bonava, Einar Mattsson, JM, Järntorget, Oscar Properties, PEAB, Riksbyggen, Rikshem, Skanska och Veidekke.

#### **6.3.2 Markstrategier**

Det framkom att det finns en rad olika strategier att få tillgång till mark att bygga på, främst:

1. Köpa ett större markområde som inte är planlagt, men som med tiden kan bebyggas under en längre tid.
2. Köpa ett mindre markområde som inte är planlagt men som inom överskådlig tid kan bli aktuellt för bebyggelse. Kommunens översiktsplan kan här vara en vägledning.

I båda dessa fall kan det antingen vara så att företaget själva identifierat objektet som intressant och sedan börjat förhandlingar med markägaren, men det kan också vara så att markägaren kontakter företaget. Något företag nämner att de arbetar med köp-alternativ i stället för att köpa innan de vet om det blir något av projektet.

3. Köpa ett område som är planlagt från en privat aktör. Eftersom planer i regel görs för mindre områden så blir detta typiskt sett ett relativt litet område.
4. Kommunal markanvisning genom direktanvisning i ett tidigt skede där planering sedan sker tillsammans med kommunen.
5. Kommunal markanvisning genom auktion eller anbudstävling i ett tidigt skede där planering sedan sker tillsammans med kommunen.
6. Kommunal markanvisning av ett redan planlagt område (genom direktanvisning eller auktion/anbudstävling).
7. Övertagande av kommunal markanvisning från annan aktör.

En första observation är att de flesta företag är pragmatiska och kan tänka sig att använda en rad olika strategier, om priset och situationen är den rätta. Även om företaget kan sägas ha en eller ett par huvudstrategier så är det berett att även använda andra metoder om det just då framstår som lönsamt.

Huvudintrycket är dock att få företag är inriktade på att köpa större områden i mycket tidiga skeden, dels för att företaget då måste ligga ute med kapital länge, dels för att det bedöms som för riskfyllt. Någon nämner att man gör det på marknader med lägre markvärden. Relativt lågt pris och låg ränta gör att det inte kostar så mycket att köpa tidigt.

Ett flertal av företagen använder den andra strategin, dvs. utifrån olika kriterier så söker man av marknaden på jakt efter markområden där byggande kan bli aktuellt inom säg en 10-årsperiod. Det kan då handla om både relativt stora och relativt små områden, och områden där den nuvarande ägaren inte själv kan driva en förändringsprocess.

Den tredje strategin, att köpa planlagd mark av en annan privat aktör, är inte någon central del i de intervjuade företagens strategi. Det är dock inte helt ovanligt och det finns två varianter. Företaget kan bli kontaktat av den som har haft markanvisningen och som av olika skäl vill sälja. Det kan handla om att företaget fått ekonomiska

svårigheter, men också för att företaget bedömer att någon annan kan sköta det avslutande skedet bättre. Det kan också vara så att köparen har ledig kapacitet i sin organisation och behöver ett projekt därför att de egna planerade projekten blivit försenade. Nästan alla företag är dock tämligen skeptiska till denna variant därför att detaljplanen inte anpassats till det egna företags produkt. Men om planen är tillräckligt flexibel och om priset är det rätta i relation till byggkostnader och framtida priser så kan man vara intresserad, särskilt om företaget har ledig kapacitet.

Den fjärde strategin, direktanvisning av kommunal mark i tidiga skeden är för de flesta av de större företagen den dominerande strategin och den som man föredrar. Man anser att auktioner och anbuds-tävlingar tenderar att leda till för höga priser, främst p.g.a. att priserna drivs upp av mindre företag som antingen spekulerar i prisuppgångar eller är för optimistiska om den framtida marknaden. Genom att företaget får vara med i tidiga skeden kan de se till att detaljplanen anpassas så att det passar företags produkter och inriktning. En fördel med att få markanvisningar är att köpet av marken sker sent i processen vilket innebär att företaget inte behöver ligga ute med pengar. Ett företag påpekar att i attraktiva lägen med höga tomtpriser är tomträtt en förutsättning för att kunna bygga hyresrätter.

Några av de mindre företagen som intervjuats ser markanvisningstävlingar som det dominerande sättet att skaffa sig mark. Man bedömer sig ha en attraktiv produkt för vissa delmarknader och kan då få markanvisningar genom tävlingar. Även om det inte nämns explicit i intervjuerna så har ju flera kommuner velat få in fler fastighetsutvecklare och delat upp områden i högre grad, och det har rimligen bidragit till att mindre företag haft relativt lätt att få markanvisningar, särskilt om företaget bedömt att man har en attraktiv produkt som kan säljas till ett relativt högt pris. Därmed kan företaget betala relativt bra för marken.

Markanvisning av redan planlagd mark har varit relativt ovanligt. Flera av företagen betonar att för att man ska vara intresserad av detta behöver det vara en så flexibel plan att det går att använda de byggkoncept som företaget normalt använder.

Övertagande av markanvisningar i sena skeden är inte heller något som är vanligt.<sup>1</sup> Några företag nämner dock att det händer att de blir kontaktade av företag som av olika skäl inte kan eller vill driva projektet hela vägen till byggande och försäljning/uthyrning.

Ett allmänt intryck från intervjuerna är att företagen i regel är tämligen flexibla och inte är främmande för att använda ett helt spektrum av metoder. Om villkoren är de rätta kan särskilt de större aktörerna använda vilken som helst av de olika metoder som beskrivits ovan. Företaget tänker ofta i termer av en lämplig portfölj av projekt som möjliggör byggande ett antal år framåt. Saknas någon bit i den portfölj man eftersträvar kan man tänka sig att använda andra metoder än de man normalt använder.

Det bör också nämnas att många företag nämner att man också gör en bedömning av den aktuella kommunens intresse och kompetens. Det handlar då både om politikernas prioriteringar och tjänstemännens syn på byggande. Några företag namngav kommuner där de inte kunde tänka sig att vara verksamma p.g.a. kommunens inställning.

Till sist ska nämnas att något företag nämnde att samarbete med andra företag kan göra större områden intressantare, eller att det går att blanda t.ex. bostadsrätt, äganderätt och byggande av t.ex. äldreboende. Det kan också vara så att ett företag som är specialiserat på en upplåtelseform samarbetar med ett företag som är specialiserat på en annan upplåtelseform.

### 6.3.3 Lönsamhetskalkyler

Hur man gör lönsamhetskalkyler och sätter priser kan betraktas som affärshemligheter och det är något som måste respekteras. Vi har dock ställt allmänna frågor om hur man gör sina bedömningar inför markköp eller projektstart, men nöjt oss med relativt allmänna svar.

Företag som bygger bostadsrätter med relativt kort tid mellan markköp/markanvisning och färdigt projekt, förefaller i högre grad att tänka i termer av vinstmarginal, dvs skillnaden mellan totala intäkter och totala kostnader dividerat med de totala kostnaderna. Ett företag angav att man inte ger sig in i ett projekt om inte denna

---

<sup>1</sup> Se Inggårde & Fors (2015) för en mer ingående analys av överlåtelse av markanvisningar. Som framgår där är kommunerna i regel inte så förtjusta i detta. Det noteras dock att det kan finnas privata aktörer som ser det som sin nisch att driva planprojekt fram till en färdig plan, men att sedan överlåta byggande och försäljning/uthyrning till ett annat företag.

vinstmarginal bedöms bli 15 procent. Denna nivå är högre än vad företaget tillämpar i vanliga entreprenadanbud, där riskerna bedöms som mindre.

Är det ett projekt med en längre tidsutdräkt görs i högre grad traditionella kassaflödesanalyser som beskrevs i avsnitt 6.2.1 ovan. Avkastningskrav runt 5 procent angavs av ett par av företagen.

Flera av företag betonade att dagens låga räntor har betydelse för möjligheten att genomföra olika projekt. De gick inte närmare in på hur det påverkade men det påverkar rimligen både företagets totala avkastningskrav och kundernas möjlighet att betala ett relativt högt pris.

Något företag pekade på att överhettningen på byggmarknaden gjort att offerter på byggentreprenader ibland varit så högt att ett projekt fått skjutas upp.

Oavsett hur dessa kalkyler görs så är de i alla företag grundade i relativt omfattande marknadsanalyser av efterfrågan och utbud i det aktuella området och segmentet.

### 6.3.4 Etappindelningar

En inledande observation utifrån materialet i intervjuerna är att etappindelning (med relativt små etapper) ibland inte är något val från företagets sida, utan är något som i praktiken styrs av andra aktörer.

Ett första sådant fall är om byggandet ingår i ett större område där byggandet måste samordnas med byggande av infrastruktur av olika slag. Om infrastrukturen byggs ut stegvist så blir det nödvändigt att även bygga ut bostäderna stegvis.

Ett andra sådant fall, som förefaller relativt vanligt, är att företaget är beroende av extern finansiering från en bank, och att banken kräver att en viss andel av bostäderna är sålda innan de är beredda att finansiera projektet. I detta fall kan det alltså vara så att företaget vill bygga en lite större etapp. En större del av lägenheterna byggs då ”på spekulatation”, och företaget räknar med att det finns kunder i framtiden, men att ganska många av dessa inte vill binda sig flera år i förväg. Om banken kräver att säg 50 procent av lägenheterna är sålda i förväg, går det inte att bygga en stor etapp på en gång eftersom det då inte går att uppnå 50 procent tecknade lägenheter. Hushållens möjlighet att låna påverkar naturligtvis också hur många som kan teckna sig för en lägenhet vid en viss tidpunkt.

En annan yttre faktor som har nämnts några gånger i intervjuerna är att det på en överhettad marknad kan vara svårt att få tillräckliga produktionsresurser för att bygga en större etapp på en gång.

En tredje yttre faktor är att om företaget bygger bostadsrätter så påverkas etappindelningen av vad som bedöms vara en lämplig storlek på en bostadsrättsförening. Även om det kanske vore lönsamt med en mycket liten etapp i vissa situationer så väljs ändå en lite större etapp för att nå det antal lägenheter som bedöms vara en förutsättning för att det ska bli en fungerande bostadsrättsförening.

Fokuserar vi på de situationer där etappindelningen är under företagets egen kontroll, kan först noteras att etappindelning i vissa fall inte beror på lönsamheten i det enskilda projektet. Företaget kan ha ett övergripande mål om att upprätthålla en viss produktionsvolym, eller har en viss produktionskapacitet som företaget på kort sikt kanske varken kan eller vill förändra. Ur detta övergripande perspektiv ”ryms” kanske bara ett visst antal lägenheter i ett visst projekt – även om ett större antal vore något mer lönsamt ur det enskilda projektets perspektiv.

En mycket vanlig kommentar när frågan om etappindelning togs upp är att det finns osäkerhet om hur stor efterfrågan är. Hur stort antal lägenheter kan marknaden ”svälja” givet den planerade prisnivån? Även om företagen inte använder den terminologin, så kan det företagen säger tolkas som osäkerhet om efterfrågekurvans lutning. Det är ju inte så svårt att i en marknadsanalys få information om aktuella prisnivåer i ett område, men det är inte lätt att bedöma hur ett ökat utbud påverkar det pris som kan tas ut. Det logiska blir då att bygga stegvis, och efter varje etapp utvärdera hur försäljningen gått och sedan ta beslut om nästa etapp<sup>2</sup>. Har det gått bra med försäljningen kan nästa etapp byggas lite större, och omvänt om försäljningen gått trögare än väntat.

Som nämnts ovan är det rimligt att betrakta prissättningsstrategier som affärshemligheter, men i några fall har intervjupersonerna ändå kommenterat detta lite översiktligt. En aspekt var då att ett långsiktigt företag vill ha en stabil prissättning. Ifall ett företag först säljer dyrt och sedan säljer kvarstående lägenheter till ett betydligt lägre pris, så kommer de som köpt till det högre priset att uppfatta det som orättvist. Företaget kan då få dåligt rykte, vilket i sin tur skulle påverka framtida projekt. Ifall prissänkning i praktiken inte är möjlig

---

<sup>2</sup> Se Sjöberg & Martling (2015).

så blir det särskilt viktigt att inte bygga för stora etapper. I en situation när efterfrågan faller blir den logiska reaktionen då att dra ner på produktionen och inte att sänka priset.

Att sänka priset i stället för att minska produktionen kan också vara en problematisk strategi ifall företaget betalt mycket för marken, eller tecknat sig för en dyr markanvisning. Marginalen för att sänka priset är då inte så stor, och i stället för att gå ner i pris och göra en förlust väljer företaget att vänta och hoppas att efterfrågan ska öka igen. Att vända sig mot andra delmarknader där man inte är bunden av en tidigare prisnivå kan då också vara en rationell strategi.

Något företag nämnde också att de i nya områden sätter priset i den första etappen relativt lågt för att vara säker på att allt blir sålt. Sen kan de höja priset något i kommande etapper. Om priset i den första etappen är relativt lågt kan det också vara bra att bygga en relativt liten etapp ifall det skulle visa sig att ett högre pris hade varit möjligt.

Några företag påpekar också skillnaden mellan bostadsrätt/ägda bostäder och hyresrätter, där det bedöms vara möjligt att, allt annat lika, bygga större etapper med hyresrätter. För hyresrätter borde också möjligheten att under perioder ge rabatter vara bättre utan att det uppfattas som orättvist, även om detta inte diskuterats mer ingående under intervjuerna.

Det verkar inte finnas några starka argument ur kostnadssynpunkt med att bygga större etapper. Något företag nämnde att kvalitetskontroll är enklare om det byggs etappvis.

## **6.4 Data från Datscha och årsredovisningar**

### **6.4.1 Markinnehav och byggrätter**

Som komplement till material från teorier och intervjuer har även data samlats in från fastighetsinformationssystemet Datscha och från några av de större fastighetsutvecklarnas hemsidor.

En sökning har gjorts på Datscha utifrån ägande av tomtmark. De fem privata bostadsutvecklare som äger mest tomtmark avsett för bostadsbyggande i landet är följande:

1. Peab: 550 053 kvadratmeter
2. JM: 331 328 kvadratmeter

3. NCC/Bonava: 315 837 kvadratmeter
4. Riksbyggen: 254 335 kvadratmeter
5. Skanska: 120 343 kvadratmeter.

Om vi antar att ett genomsnittligt exploateringsstal på områdesnivå är 0,75 (se Regionplanekontoret 2008 s. 30 för exempel på exploateringsstal för olika typer av områden), och att en genomsnittlig lägenhet är 60 kvadratmeter så motsvarar en tomtarea på 100 000 kvadratmeter ungefär 1 250 bostäder. Arealerna ovan skulle därmed motsvara följande antal bostäder:

1. Peab: cirka 7 000 lägenheter
2. JM: cirka 4 000 lägenheter
3. NCC/Bonava: cirka 4 000 lägenheter
4. Riksbyggen: cirka 3 000 lägenheter
5. Skanska: cirka 1 500 lägenheter.

Detta ger tillsammans cirka 20 000 bostäder. En lite annan bild framkommer dock av företagens årsredovisningar. För de fyra företag som vi analyserat årsredovisningar för (Peab, JM, NCC/Bonava, Skanska) motsvarar marken ovan cirka 18 000 bostäder. I årsredovisningarna redovisas dock att man disponerar drygt 50 000 byggrätter.

Det finns flera tänkbara förklaringar till denna skillnad. Byggrätterna kan finnas i kommunala markanvisning och det kan vara villkorade köpekontrakt (optioner) som innebär att äganderätten inte överförs förrän detaljplanen är antagen. Det kan också vara så att företagen i årsredovisningarna kalkylerat med högre exploateringsstal än i kalkylerna ovan.

I årsredovisningarna finns även vissa allmänna kommentarer om läget på marknaden och olika externa restriktioner för byggande. Några företag nämner resursbrist i byggsektorn, med kostnadsökningar som följd, och att planprocesser tagit lång tid. Flera företag nämnde ökad konkurrens om mark. Den allmänna bilden som framträder är vidare att byggandet ökade under 2015 och 2016, men att det blivit en svagare marknad under slutet av 2017.

## 6.4.2 Geografisk fördelning av ägd mark

Om man enbart ser till antalet fastigheter som ägs av de 5 företagen ovan så är den största andelen lokaliserad i följande län (totalt antal 192):

1. Skåne län (30 procent)
2. Stockholms län (22 procent)
3. Västra Götaland (18 procent)
4. Uppsala län (7 procent)

Företagen har lite olika geografisk profil. Skanska och NCC/Bonava är överrepresenterade i Skåne län och JM överrepresenterade i Stockholms län.

## 6.4.3 Tid från markköp till plan och från plan till försäljning

Genom Datscha har vi även försökt kartlägga hur lång tidsperiod som förflyter från köp av mark till antagande av detaljplan för de fem företagen ovan. Först kan dock konstateras att i majoriteten av fallen sker markköp efter antagen detaljplan. Det kan gälla kommunala markanvisningar, men också villkorade köp från privata ägare. Företaget kan dock ha varit med i en relativt lång planeringsprocess innan planen antas och marken köps och bebyggelsen startar.

Vi har dock hittat 37 fastigheter med byggrätter på mer än 500 kvadratmeter där detaljplanen blivit klar efter att företaget blivit lagfaren ägare. I dessa fall ligger medelvärdet på tiden mellan köp och antagen detaljplan på 7 år (medianvärdet 6 år). Det går inte från detta material få information om hur lång tid själva planeringsprocessen tagit, dvs tiden från köp till påbörjad planeringsprocess.

Ett antal fall där företagen sålt till en bostadsrättsförening har också identifierats och där har tiden från lagakraftvunnen plan till försäljning till BFR studerats. För dessa 60 fall var den genomsnittliga tiden 5 år (medianvärdet 4 år). Någon information om hur långt själva byggandet kommit när försäljningen av fastigheten sker till en BFR finns dock inte i detta material.

### 6.4.4 Etappindelning

Ett av företagen redovisar i sin årsredovisning bedömda utvecklingsperioder för 9 av företagets större projekt. Eftersom motsvarande uppgifter inte finns från andra företag har objekten anonymiserats, men i tabellen nedan finns uppgifter om de projekt som redovisas i årsredovisningen. Det bör betonas att inga uppgifter finns om varför utvecklingsperioderna är så långa, dvs om det beror på yttre faktorer eller är företagets eget val.

**Tabell 6.4 Utvecklingsperioder för 9 större projekt**

| Projektnummer | Totalt antal byggrätter (avrundat) | Utvecklingsperiod |
|---------------|------------------------------------|-------------------|
| 1             | 4 000                              | 23 år             |
| 2             | 2 000                              | 24 år             |
| 3             | 1 500                              | 20 år             |
| 4             | 1 500                              | 16 år             |
| 5             | 1 500                              | 19 år             |
| 6             | 1 500                              | 19 år             |
| 7             | 1 000                              | 20 år             |
| 8             | 750                                | 12 år             |
| 9             | 750                                | 7 år              |

Projekt 1, 3, 4, 8 och 9 ligger i Stockholmsregionen, projekt 2 ligger i Göteborgsregionen och projekt 6 och 7 ligger i Malmöregionen. Endast projekt 5 ligger i en annan region.

## 6.5 Avslutning

Utredningens uppdrag rör nyttjandet av byggrätter inom detaljplan, men kan i ett vidare perspektiv tolkas som hur nyttjande av potentiella byggrätter kan påskyndas (med krav i detaljplan eller exploateringsavtal). Givet den rådande bostadsbristen är en högre byggtakt generellt sett viktig. I detta avslutande avsnitt fokuseras på vad som framkommit om byggtakt och etappindelningar av projekt.

En första observation är att etappindelningar är vanliga, vilket innebär en potential för högre byggtakt. Flera faktorer ligger bakom att det inte byggs i högre takt, t.ex. utbyggnad av kommunal infra-

struktur och bankerna krav på en viss andel sålda lägenheter ifall byggandet avser bostadsrätter eller ägda bostäder. Det som byggaktörerna lyft fram rörande de egna besluten är att osäkerhet om marknaden leder till att företagen kan föredra att bygga i relativt små etapper. Byggs för mycket finns en risk att bostäderna inte kan säljas till det pris företaget räknat med. Att sänka priset i efterhand är normalt inte något bra alternativ ur företagets perspektiv. Att bygga en serie relativt små etapper kan totalt sett ge högre intäkter än att bygga i högre takt.

## Referenser

- Flam, H (2016), "Har vi en bostadsbubbla?", *Ekonomisk Debatt*, årg 44, nr 4, s. 6–15.
- Grenadier, S. R. (1996). "The Strategic Exercise of Options: Development Cascades and Overbuilding in Real Estate Markets". *The Journal of Finance* 51:1653-1679.
- Grenadier, S & Malenko, A (2010), "A Bayesian Approach to Real Options: The Case of Distinguishing between Temporary and Permanent Shocks". *Journal of Finance*, vol 65, s. 1949–1986.
- Inggårde, J & Fors V, (2015) *Transaktioner av bostadsbyggrätter*. Examensarbetet, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH.
- Lind, H, "Allmännyttans roll som bostadsbyggare: historia, teori och metod." I *Nyttan med allmännyttan*, Salonen (red), Libers förlag.
- Sjöberg, D & Martling, E. (2015), *Strategier för bostadsbyggande i C-områden*. Examensarbete Institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH.
- Wahnberg, A. (2017), *Prisutveckling och marknadsläge för åkermarken*. Presentation Samhällsbyggnadsdagarna oktober 2017.
- Veidekke (2018), *Den svenska bostadsmarknaden: Marknadsanalys och prognos för bostadsbyggandet*. Nr 1 April 2018.



## 7 Utredningens överväganden och förslag

### 7.1 Utredningens utgångspunkter

Vårt uppdrag är att kartlägga och analysera de verktyg kommunerna har för att i detaljplaner skapade byggrätter tas i anspråk utan dröjsmål och vid behov förstärka verktygen.

Bakgrunden till uppdraget är det stora behovet av att snabbt få fram bostäder och att det i olika rapporter framgått att det finns ett antal byggrätter som inte tagits i anspråk, att det finns olika orsaker till det och att dessa kan bedömas motsvara flera års produktion. Vi har i kapitel 3 beskrivit och analyserat dessa rapporter och även i kapitel 6 vidareutvecklat vissa ekonomiska samband.

De redskap kommunen har i lagstiftningen är analyserade i kapitel 4 och 5. Vi har i kapitel 4 gjort en avgränsning och beslutat vilka områden vi bör beröra respektive vilka frågor som ligger utanför uppdraget. I kapitel 5 beskriver och analyserar vi hur kommunerna arbetar med dessa frågor och lyfter många goda exempel. Vidare analyserar vi hur tillämpningen skulle kunna förbättras. Slutligen identifierar vi de problem där förändrad lagstiftning skulle kunna övervägas. Som framgår av avsnitt 5.10 handlar det om genomförandetid, exploateringsavtal, expropriation, inlösen och förköpslagen samt uppföljning av detaljplaner. Vidare är markpolitik en övergripande fråga.

Vi kommer nedan under avsnitt 7.2 behandla genomförandetid, under 7.3 markpolitik och under 7.4–7.6 exploateringsavtal. Expropriation/inlösen och förköpslagen analyseras under 7.7 respektive 7.8 och uppföljning av detaljplaner under 7.9. Vi kommer i kapitlet hänvisa till olika paragrafer och lagar. Paragraferna avser PBL om inget anges.

## 7.2 Överväganden och förslag om en möjlighet till kortare genomförandetid

**Utredningens förslag:** Den i PBL lagstadgade genomförandetiden, som i dag är 5–15 år, ändras till 3–15 år.

Vi har i avsnitt 4.3.2 analyserat den gällande bestämmelsen om genomförandetid. Som framgår där ska kommunerna sätta en tid när detaljplanen ska vara genomförd. Den ska bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen och den kan förlängas. Efter genomförandetiden är byggrätten inte längre garanterad. När kravet om genomförandetiden infördes 1987 motiverades inte särskilt varför just tidsintervallet 5–15 år valdes.

I avsnitt 5.4 beskriver vi att genomförandetiden i kommunerna ofta sätts till 5 eller 10 år. Från kommunalt håll har framförts att en möjlighet att kunna sätta en kortare tid än fem år skulle i vissa särskilda fall kunna skynda på processen.

Från Sveriges Byggindustrier har anförts att det är komplext att genomföra en detaljplan, inte minst på grund av att många olika aktörer är involverade och olika förutsättningar måste vara uppfyllda för att bebyggelse ska komma till stånd. En svårighet är att byggherren för att få finansiering på förhand måste ha tecknat kontrakt med en viss andel av de framtida köparna. Vad gäller bostäder upplåtna med hyresrätt ska byggherren kunna visa på en faktisk och varaktig efterfrågan. Ett annat problem är att i en högkonjunktur kunna försäkra sig om personal. En alltför kort genomförandetid skulle därmed kunna försämra bebyggelsens kvalitet eller leda till att bebyggelsen inte kan genomföras, dvs. kunna leda till färre bostäder.

Från något håll har anförts att detaljplaner blir alltmer komplicerade och att det därför inte heller är möjligt med en kortare genomförandetid.

Samtidigt har det lyfts att en kortare genomförandetid kan vara en fördel i de fall en antagen detaljplan behöver ändras för att bostäder ska kunna byggas, vilket i så fall först kan ske efter det att genomförandetiden löpt ut. Det kan t.ex. handla om att man i efterhand kommer fram till att det hade varit bättre att utforma bostäder på annat sätt. Av kapitel 5 framgår att det är komplicerat att bestämma en genomförandetid, eftersom kommunen måste ta ställning till en

mängd olika faktorer vid genomförandet. Vi har redogjort för några goda exempel. En avgörande faktor för att byggrätter snabbt ska utnyttjas är att kommunerna tidigt i detaljplaneprocessen vidtar åtgärder för genomförandet. Kommunerna måste redan i samband med läggandet av detaljplan bedöma vilka fördjupade undersökningar som är nödvändiga med hänsyn till bl.a. arkeologi, föroreningar och geoteknik. Även att tidigare lägga fastighetsbildningsåtgärder eller att förbereda bygglovshandlingar ska ha en positiv effekt på tidsperspektivet. Att på förhand sätta en kortare genomförandetid innebär en ökad press på kommunen och ett skäl till att effektivisera det egna arbetet.

För byggherrarna innebär en utökad genomförandetid att byggrätten består under längre tid, vilket möjliggör ett mer utdraget byggande, även om kommunerna på andra sätt genom villkor i exploateringsavtal, markanvisningsavtal och köpeavtal försöker se till att det inte sker. Som kommer att framgå nedan och som vi redovisat i kapitel 4 och 5 är kommunernas möjligheter till villkor inte tillräckliga. En kortare genomförandetid skulle därmed även innebära ett ökat krav mot byggherren. Självklart måste kommunerna beakta byggherrarnas förutsättningar för att möjliggöra bebyggelse.

Vår slutsats är sammantaget att en onödigt lång genomförandetid innebär att färdigställandet av bostäder kan förhalas. Vi menar att den ändring vi föreslår ska ses som en möjlighet för kommunen att använda i de fall det kan vara motiverat, det kan exempelvis handla om ett mindre område. Redan den nu gällande lagstiftningen innebär att det är möjligt att ha olika genomförandetider för olika områden i en plan. Därmed skulle en mycket kort genomförandetid kunna sättas för en begränsad del. Vidare skulle en kortare genomförandetid kunna sättas för ett område med enkla förutsättningar, där det redan på förhand står klart att det inte kommer att uppstå några komplikationer varken för kommunen eller byggherren. Det ska slutligen noteras att en genomförandetid kan förlängas.

I kapitel 8 redovisar vi vår konsekvensanalys. Som framgår där anser professor Hans Lind att en kortare genomförandetid kan innebära att det blir mer lönsamt för byggherren att bygga i nuläget i stället för att avvakta och det även skulle påverka vilka aktörer som är mest intresserade av att arbeta med fastighetsutveckling i den aktuella kommunen.

### 7.3 Överväganden om markpolitik

**Utredningens bedömning:** Kommunerna bör bedriva en strategisk och långsiktig markpolitik med syfte att utöka sitt eget markinnehav, eftersom det ger ökade möjligheter till ett snabbare byggande.

Våra analyser visar att de problem som finns med dröjsmål av ianspråktagande av byggrätter oftast avser privatägd mark. Det finns kommuner som äger mycket mark, men även exempel på kommuner som framför allt under de senaste åren sålt mycket av sin mark till privata ägare. Vår slutsats är att kommunerna har bättre verktyg för att snabbare få fram bostäder på egen mark. På kommunalägd mark kan de ställa skarpa krav i markanvisningsavtalet och i det efterföljande köpeavtalet, se avsnitt 5.6.5. För privat mark upplever många kommuner att deras möjligheter att påskynda bebyggelsen är begränsad. Kommunen innehar planmonopolet och kan bestämma om detaljpaneläggning ska ske på privat mark, men det förutsätter ett intresse hos markägaren. Genom detaljplanen får markägaren en byggrätt. Så länge byggrätten gäller har markägaren, med några små begränsningar, en rätt till bygglov enligt detaljplanen. Regelsystemet bygger på att byggrätten tidsbegränsas för att bostäder ska komma till stånd utan dröjsmål. Det sker genom genomförandetiden. När den bestämda genomförandetiden löpt ut är byggrätten inte längre garanterad, eftersom kommunen då har möjlighet att upphäva detaljplanen. I praktiken sker det dock sällan, se avsnitt 5.4, vilket i sin tur leder till att byggrätten består utan tidsgräns. Kommunerna är särskilt restriktiva med att upphäva detaljplaner för privat mark, eftersom det upplevs som en meningslös värdeförsämring, det innebär enbart att markägaren inte kan bygga, men leder inte till att annan kan bygga. I det fallet skulle det krävas att åtgärden förenades med expropriation för att ge annan möjlighet att bygga, vilket upplevs som för ingripande, dyrt och resurskrävande, se avsnitt 7.7. Med egen mark kan kommunen välja ut en annan aktör som bygger i stället.

Innebörden av detta blir att kommunerna behöver använda sig av exploateringsavtalet för att bebyggelse på privat mark ska komma till stånd utan dröjsmål. Även här finns det svårigheter, se avsnitt 7.4–7.6. Vår slutsats är utifrån detta att kommunerna i större utsträck-

ning bör bedriva en strategisk och långsiktig markpolitik och förvärva egen mark, eftersom det medför en möjlighet att snabbare få fram bebyggelse. Från kommunal synvinkel är det också av intresse att kunna tillgodogöra sig markvärdestegring till följd av detaljplaneläggning. Det ger resurser som kan användas för att finansiera infrastrukturen kring bostäderna. Det underlättar i sin tur en snabbare utbyggnad. Som ett antal kommuner har nämnt kan egen mark också skapa förutsättningar för fler aktörer att få tillgång till byggbar mark. Det förhindrar privata markmonopol som riskerar att bromsa hastigheten i byggandet. I såväl tillväxtområden som på svagare bostadsmarknader behöver kommunerna köpa mark för exploatering eller för att kunna byta till sig annans mark i mer attraktiva områden, (se vidare SKL:s tre skrifter Bostadsförsörjning i praktiken, Aktiv markpolitik och Planering och genomförande, 2016).

Kommunerna har även påtalat att det är svårt för dem att köpa mark. Eftersom expropriationsersättningen är 125 procent, se vidare avsnitt 7.7 nedan, blir det riktlinjen även för avtal. De upplever att det är principiellt fel att köpa mark som överstiger marknadsvärdet. Vidare finns det farhågor om juridiska svårigheter, enligt vissa kommuner skulle det kunna strida mot statsstödsreglerna. Den slutsatsen är enligt vår bedömning osäker, eftersom beräkningsgrunden har stöd i lag och en slutsats därmed skulle vara att en ersättning om 125 procent, för kommunerna är marknadsvärdet. Frågan ligger utanför vårt uppdrag, men det kan konstateras att osäkerheten om detta hos kommunerna försvårar markförvärv. En lösning skulle därför enligt kommunerna vara ett återinförande av förköpslagen eller en ändrad expropriationsersättning, se 7.7 och 7.8.

## **7.4 Den tidigare lagregleringen av exploateringsavtal och upphävandet av de s.k. exploatörsbestämmelserna**

### **7.4.1 En övergripande bakgrund**

Slutsatsen efter vad vi anført ovan är att det verktyg som kommunerna har för att undvika dröjsmål på privat mark i huvudsak är exploateringsavtalet. Här finns det dock flera komplikationer.

Exploateringsavtal har historiskt sett varit oreglerade i lagstiftningen, uppfattningen har varit att det lagtekniskt skulle vara svårt med hänsyn till de skiftande förhållandena i olika avtal. Lagstiftningen skulle behöva bli så allmänt hållen att den inte skulle utgöra något effektivt skydd utöver det som redan följer av avtalslagen. Detta förändrades 2011 när Plangenomförandeutredningen, se direktiv 2011:104, fick i uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan. Uppdraget innebar att föreslå en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning som kunde vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare, samtidigt som den skapade förbättrade förutsättningar för planeringen och byggandet i Sverige. Bl.a. skulle de s.k. exploatörsbestämmelserna analyseras och utredningen skulle också belysa förutsättningarna för och lämpligheten av att genom lagstiftning reglera förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal. Utredningens förslag behandlades av regeringen i prop. 2013/14:126, En enklare planprocess, jämför avsnitt 4.5.

Det infördes flera förändringar för exploateringsavtal. De för utredningen relevanta var tre, krav om att kommunen skulle upprätta riktlinjer för avtalet, att det i PBL delvis lagreglerades vad ett exploateringsavtal får innehålla, respektive inte innehålla och att exploatörsbestämmelserna upphävdes. Dessa förändringar trädde i kraft 2015.

När det gällde skälen för de tre förändringarna finns det ett klart samband. Av förarbetena framgår att syftet var att öka transparensen och rättssäkerheten för byggherren och därigenom få ett effektivare förfarande. Den bakomliggande utgångspunkten var att byggherren stod i en stark beroendeställning till kommunen och att kommunerna därför i viss utsträckning ställde för långtgående villkor. Synsättet om maktobalans grundade sig på att kommunerna har planmonopol och därför ensidigt kan bestämma om privat mark ska planläggas samt kan villkora ett exploateringsavtal med att planen antas, dvs. om byggherren inte accepterar villkoren i avtalet skulle kommunen kunna låta bli att anta detaljplanen, (se a. prop. 146 ff.).

Ett annat skäl bör ha varit att den gängse uppfattningen då var att fördröjningen av byggrätter var ett kommunalt problem, som kommunerna kunde styra. Som dock framgår av kapitel 3 är orsakssambanden för fördröjningarna mer komplicerade och ansvaret delat bland flera aktörer.

Konkret innebar förändringarna för det första att kommunen om den avser att ingå exploateringsavtal har en skyldighet att anta riktlinjer som avser utgångspunkter och mål för dessa avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner och andra förhållanden av betydelse. När det gäller riktlinjer har vi i avsnitt 5.10.5 dragit den slutsatsen att inte gå vidare med den frågan.

Vidare skedde en lagreglering i PBL om vad ett exploateringsavtal får innehålla respektive inte får innehålla och även en utgångspunkt för maktbalansen. Detta finns i 6 kap. 40–41 §§. Innebörden av dem är att ett exploateringsavtal får innehålla ett åtagande för en byggherre att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av allmänna platser samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp m.m. om åtgärderna är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Däremot får ett exploateringsavtal inte innehålla ett åtagande för denne att betala för byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla.

Formuleringen i nuvarande 6 kap. 40 § är alltså att vidta eller finansiera åtgärder för *anläggande* av allmän plats. Trots denna formuleringen är syftet att det i ett exploateringsavtal utifrån denna paragraf även kan ingå överenskommelser om att kommunen ska kunna ersättas för sitt markinköp, se a. prop. s. 170. När det gäller 41 § om vad ett exploateringsavtal inte får innehålla är formuleringen annorlunda, här anges alltså att ett exploateringsavtal inte får innehålla ett åtagande för en byggherre att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla. Även denna formulering innefattar enligt propositionen markkostnaden. Innebörden är att kommunen inte i nuläget kan överföra markkostnaden för sådana byggnadsverk som exempelvis skola till byggherren, se a.a. s. 170, men däremot är det möjligt att göra det för mark avsedd för allmän plats m.m.

Därutöver upphävdes de s.k. exploatörsbestämmelserna, vilket betyder att kommunerna inte utan ersättning kan lösa in mark för allmänna platser eller allmänna byggnader.

#### **7.4.2 Förbud mot att betala för byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg.**

När det gällde skälen för förbudet mot att betala för byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg hänvisade regeringen i propositionen till Plangenomförandeutredningen argument, som hade anfört att det vore principiellt felaktigt att legalisera den typen av finansiering som omfattar sådana åtgärder som kommunen enligt lag är skyldig att tillhandahålla, jämför avsnitt 4.4.3 och a. prop. s. 158. Som ovan framgått omfattar förbudet även finansiering av mark, dvs. det är inte möjligt att i ett exploateringsavtal komma överens om att byggherren ska ersätta kommunen för markinköpet.

Sveriges Byggindustrier har framfört att detta förtydligande var behövligt. Enligt organisationens uppfattning var sådana villkor inte heller tidigare tillåtna, men det förekom godtyckliga krav från kommunerna om åtaganden för byggherren och dessa krav var kostnadsdrivande. Det kunde t.ex. förekomma kommunala krav om att byggherren skulle uppföra byggnadsverk som helt saknade samband med bebyggelsen enligt detaljplan.

Kommunerna har skilda uppfattningar i frågan. SKL menar att det rådde en oklarhet. Göteborgs kommun anser att det tidigare inte fanns några juridiska hinder för kommunerna att förhandla om sådana villkor i ett civilrättsligt avtal, även om det inte heller fanns ett uttryckligt stöd i lag för det. Flera andra kommunala företrädare har påtalat att det bland kommunerna fanns en förvåning över att det infördes begränsningar om vad som får ingå i ett frivilligt och ömsesidigt avtal. Lokalt saknades det kännedom om att byggherrarna var missnöjda med dessa villkor eller att de, som anförs i förarbetena, kände sig utnyttjade. Uppfattningen är också att krav om att uppföra byggnadsverk som helt saknade samband med bebyggelsen enligt detaljplan endast bör ha förekommit i undantagsfall. Det fanns enligt SKL en praxis om att den finansiering som det kunde avtalas om endast fick beröra detaljplanerad område.

Kommunerna menar att det vore rimligt att i vart fall kunna förhandla med byggherren om finansiering av nödvändiga byggnadsverk som exempelvis skola. Den kommunala uppfattningen är att en sådan byggnad har ett starkt samband med och är en förutsättning för den nya bebyggelsen. Vidare ökar den värdet av bostäderna. Sveriges Byggindustrier har genmält att genom det fria skolvalet

kommer byggandet av en skola inte bara gynna boende inom det nya området utan även de som är bosatta utanför området. Vidare är det inte heller självklart att en skola ökar värdet av bostäderna.

### **7.4.3 Lagregleringen om att avtalet ska vara rimligt för byggherren m.m.**

Ett exploateringsavtal är ett civilrättsligt avtal mellan två parter. Det finns redan lagstiftning som reglerar avtal, avtalslagen. I denna finns begränsningar, avtal kan exempelvis jämkas om de är oskäligen. Den reglering som infördes i PBL om att byggherrens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen innebär därför en dubbelreglering. Det framstår dock som om regleringen i PBL är fördelaktigare för byggherren, ett positivt krav om att åtaganden ska vara rimliga bör utifrån sedvanlig juridisk tolkningsnorm vara fördelaktigare för byggherren än att ett avtal inte får vara oskäligt.

Lagrådet hade synpunkter på denna dubbelreglering när lagregleringen infördes, utifrån att det inte framgick vilken betydelse denna och de andra inskränkande bestämmelserna om avtalens innehåll ska ha för den civilrättsliga bundenheten. Ska en avtalspart i efterhand kunna få avtalets innehåll reviderat om det inte överensstämmer med föreskrifterna i paragrafen? Regeringen svarade att det genom lagregleringen avgränsades möjligheten att ta in vissa villkor i ett avtal. Regeringen anförde vidare att en tvist mellan avtalsparterna om dessa förutsättningar är uppfyllda får prövas av domstol i enlighet med de principer och regler som gäller på avtalsrättens område, eftersom kommunens beslut att ingå ett exploateringsavtal som strider mot denna bestämmelse inte går att överklaga genom förvaltningsbesvär utan endast genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), se vidare 4.5.3. och a. prop. s. 461 och 304.

Bakgrunden till denna särreglering var alltså att det ansågs finnas ett behov om att reglera gränserna för avtalen. Den gränsdragningen borde i grunden med hänsyn till att det handlar om avtal lösas i domstolspraxis genom tolkning av avtalslagen. Samtidigt saknades förutsättningar för en sådan praxis, eftersom ingen av parterna har ett intresse av att driva processer. I stället infördes några inskränkande bestämmelser i PBL. Fortfarande kan en prövning bara ske enligt avtalslagens bestämmelser.

#### **7.4.4 Lagregleringen om att det är tillåtet att avtala om att byggherren ska uppföra eller finansiera allmänna platser, gator, vägar och anläggningar för vattenförsörjning och avlopp**

Ett exploateringsavtal kan reglera en mängd olika frågor, även om kärnfrågan är fördelningen av kostnaderna mellan byggherre och kommun.

Att i lag ange vad det är tillåtet att avtala om är ovanligt och skälet bör vara att området är oerhört komplext och att det funnits en oklarhet om vad som gällt. Lagstiftningen får därmed ses som ett förtydligande. Regeringen anförde i proposition att regleringen om att ett exploateringsavtal ”får” avse vissa frågor ska inte tolkas som att det ”inte får” avse även andra frågor”, se a. prop. s. 304. Som framgått omfattar bestämmelsen även att det är möjligt att komma överens om att byggherren ersätter kommunen för markinköp för allmän plats.

#### **7.4.5 Upphävandet av exploatörsbestämmelserna**

Samtidigt som lagregleringen infördes upphävdes även de s.k. exploatörsbestämmelserna i 6 kap. 3–12 §§. Vi har analyserat dem i 4.5.3. och i 5.7.1. Som framgår där innebar exploatörsbestämmelserna att kommunerna hade rätt att efter beslut av länsstyrelsen lösa in privat mark utan ersättning för allmän plats eller för mark som skulle användas till allmänna byggnader som exempelvis skola. En förutsättning var att marken behövdes för en ändamålsenlig användning av området och det var skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kunde väntas få och övriga omständigheter. Vi har i avsnitt 4.5.3 redogjort för innebörden av nytta och ändamålsenlig användning samt beskrivit länsstyrelsernas tidigare praxis.

#### **7.4.6 Konsekvensen av upphävandet av de s.k. exploatörsbestämmelserna och införandet av regleringen av exploateringsavtalet särskilt för kommunernas markinköp**

Regelverket, dess förändringar och sambanden mellan olika paragrafer är komplexa. Här ska den samlade innebörden för kommunernas *markförvärv* analyseras, eftersom det här finns ett samband mellan de tidigare exploatörsbestämmelserna, gatukostnadsbestämmelserna

och den nya regleringen av vad som är tillåtet respektive inte tillåtet att komma överens om i ett exploateringsavtal, se även 4.5.3

Kommunerna är oftast huvudman för allmän plats och har ett ansvar för att se till att skolor m.m. är tillgängliga. Det betyder att kommunerna när en detaljplan genomförs och bostäder skapas behöver förvärva mark för allmän plats eller för exempelvis skolbyggnader.

Effekten av upphävandet av exploatörsbestämmelserna blev att kommunerna inte längre kan lösa in mark utan ersättning. I stället krävs vid tvångsinlösen ersättning med 125 procent av markvärdet och ett långdraget och resurskrävande domstolsförfarande. Den förändrade lagstiftningen blir utgångspunkt för frivilliga avtal. Det kan betyda att kommunerna efter upphävandet behöver förvärva mark för allmänna ändamål till ett pris som överstiger marknadsvärdet.

Sedan kan dock kommunerna fortfarande i nuläget när det gäller *allmän plats* genom gatukostnadsbestämmelserna tvångsmässigt fördela kostnaderna bland fastighetsägare. I det beloppet kan även kommunernas kostnad för marken ingå. Kommunerna kan alternativt enligt de nu gällande reglerna för *allmän plats* (och även anläggningar för vattenförsörjning och avlopp) i ett exploateringsavtal komma överens med byggherren om att denne ska finansiera den allmänna platsen m.m. Kommunen kan då även avtala om att byggherren ersätter kommunen för den tidigare markkostnaden.

Skillnaden mot tidigare innan exploatörsbestämmelserna upphävdes är därmed för marken för *allmän plats* att kommunen först måste kunna sluta ett köpeavtal till ett pris som kan överstiga marknadsvärdet för att undvika en domstolsprocess och först sedan kan fördela kostnaden antingen tvångsmässigt eller i en överenskommelse med byggherren avtalsmässigt. När exploatörsbestämmelsen fanns kunde kommunerna i stället överta marken utan ersättning och behövde sedan inte tvångsmässigt fördela kostnaden eller träffa en överenskommelse om markkostnaden.

För mark avsedd för *allmänna byggnader* som skolbyggnader, vårdinrättningar osv. blev konsekvensen än större. Kommunerna kan inte längre lösa in sådan mark utan ersättning utan kan behöva betala 125 procent av markvärdet i ett köpeavtal. Kan inget avtal ingås krävs ersättning och förfarande enligt expropriationslagen. Kommunerna kan inte heller sedan kräva byggherren på ersättning tvångsvis genom gatukostnadsbestämmelserna, eftersom de bara gäller för allmän plats. De kan inte heller i ett exploateringsavtal överföra kostnaden,

eftersom det i den införda 41 § finns ett förbud mot att byggherren ska finansiera byggnadsverk som skolor. Enligt propositionen omfattar förbudet även markkostnaden.

## **7.5 Utredningens allmänna överväganden om exploateringsavtal och de s.k. exploatörsbestämmelserna**

### **7.5.1 Ett helhetsperspektiv**

Marknadsförutsättningarna har förändrats redan sedan lagstiftningen kom till. Det är inte möjligt att enbart bedöma rimligheten i lagstiftningen i sig utan den måste värderas i en avtalskontext utifrån nu gällande marknadsförutsättningar. Därtill kommer att även andra lagstiftningsåtgärder, som upphävandet av förköpslagen och ändringen av ersättningsnivån i expropriationslagen har stor betydelse. Vi anser därför att det krävs ett helhetsperspektiv för att se den sammantagna effekten av förändringarna.

### **7.5.2 Annan utgångspunkt om maktbalans utifrån ett helhetsperspektiv**

Det bakomliggande skälet till förändringarna var att öka transparensen och rättssäkerheten utifrån synsättet om att byggherren stod i en stark beroendeställning till kommunen.

Vår utgångspunkt skiljer sig från den dåvarande. Vi anser att maktförhållandet mellan kommun och byggherre beror på flera olika faktorer och att den starkt kan variera utifrån bl.a. geografiska skillnader. I grunden har kommunerna genom sitt planmonopol ett bra utgångsläge för förhandlingarna, men samtidigt är det i nuläget mycket svårt för kommunerna – utifrån det stora bostadsbehovet – att låta bli att planlägga privat mark om det finns ett intresse av att bygga bostäder. I många kommuner, särskilt mindre, kommer i praktiken bebyggelse bara till stånd om ett byggbolag vill bygga och har möjlighet att medverka i planprocessen. Ibland är det därför bolaget som väljer plats och har ett betydande inflytande över planprocessen.

Även våra direktiv tycks utgå från ett annat synsätt, eftersom vårt uppdrag innebär att vässa kommunernas verktyg.

En viktig faktor i sammanhanget av bedömningen om maktbalansen är också att kommunens agerande när den sluter avtal kan bedömas som myndighetsutövning, se avsnitt 7.6.3, vilket i sin tur innebär att kommunen måste beakta grundläggande rättsregler.

Till det kommer att kommunerna efter lagändringen är skyldig att upprätta riktlinjer för exploateringsavtal.

Vi anser att den sammantagna effekten av förändringen för exploateringsavtal innebar en försämring för kommunerna och att förändringen medförde en större maktförskjutning till fördel för byggherren. Vår slutsats är att det finns skäl att nyansera det synsätt som Plangenomförandeutredningen redovisade i sitt betänkande 2012–2013 och som regeringen då utgick från i sin proposition 2014.

## 7.6 Utredningens förslag om exploateringsavtal och de s.k. exploatörsbestämmelserna

### 7.6.1 Inlösen av mark för allmänt behov

**Utredningens förslag:** Vi föreslår ett återinförande av delar av de s.k. exploatörsbestämmelserna, att kommunerna efter beslut av länsstyrelsen ska ha en möjlighet att lösa in mark utan ersättning för allmänna platser och mark avsedd för byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet att tillhandahålla. Detsamma ska gälla för annan huvudman för allmän plats. En förutsättning är att marken behövs för en ändamålsenlig användning av området och det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

De s.k. exploatörsbestämmelserna hade i allt väsentligt gällt sedan 1947-års byggnadslag, men upphävdes alltså 2015.

#### *Kommunernas och byggindustrins syn på upphävandet*

Från kommunalt håll har påtalats att en återgång till tidigare regler är angeläget, eftersom det i dag finns stora svårigheter att finna mark för nödvändig kommunal service och det därutöver blir dyrt. SKL

delar denna uppfattning. Det gäller särskilt eftersom många nya bostäder såväl i stora som mindre kommuner i nuläget kommer till genom förtätning, se kapitel 5.

Möjligheten att ansöka om avstående av mark utan ersättning hade mycket stor betydelse i avtalsförfarandet enligt kommunal uppfattning. Nu krävs i stället ett pris som överstiger marknadspriset och en resurskrävande prövning i domstol. Med dessa utgångspunkter är det svårt för kommunerna att förhandla på ett bra sätt om mark för allmänna platser och allmänna byggnadsverk. Det leder i sin tur till fördröjningar av genomförandet av en detaljplan och kan förhålla färdigställandet av hela bostadsprojektet eller minska storleken av projektet. Vidare har denna lagändring lett till att kommunerna av kostnadsskäl minskar marken för allmänna platser som park, torg eller för allmänna byggnadsverk som skola trots att det finns en konsensus om att dessa platser/byggnadsverk är av stor betydelse i städer utifrån ett socialt perspektiv. Dessutom framhålls från kommunalt håll att denna typ av allmänna byggnadsverk tillför värden inte bara för det allmänna utan framför allt för de som flyttar in i de nya områdena.

Från byggindustrin har anförts att det är svårt att ändra tillbaka, eftersom det skulle ändra givna förutsättningar. Industrin menar att kostnaderna likväl måste betalas av någon. Om byggherren i ökad utsträckning ska bidra till mark för allmänna ändamål kommer denne i slutändan att föra över dessa kostnader till den som hyr eller köper bostaden. Det sker därmed en överföring av kostnaden från kommunens skattebetalare till bostadsinnehavare. En sådan utveckling vore enligt byggindustrin olycklig med hänsyn till den redan pågående diskussionen om att bostäder redan är för dyra.

### *Vår bedömning*

Vi menar att det är orimligt att utgångspunkten ska vara att kommunerna ska betala 125 procent i ersättning för mark avsedd för allmänna ändamål. Behovet av allmänna platser och allmänna byggnadsverk som exempelvis skolor uppstår ofta som en följd av att det uppförs nya bostäder. Vi menar också att tillgången till dessa allmänna platser och skolor m.m. ökar stadsdelens attraktionskraft och därmed leder till en värdeökning. Därmed framstår det som rimligt att

kommunerna ska ha möjlighet att lösa in sådan mark i vissa fall utan ersättning.

Som framgått var det huvudsakliga skälet för upphävandet att bestämmelserna användes sporadiskt. Här är vår invändning att lagreglerna sätter ramarna för avtalen och att en förändring från ingen ersättning till 125 procent av marknadsvärdet är en alltför stor förskjutning.

Ett annat skäl var att exploatörsbestämmelserna var komplexa och tungrodda. Enligt vår uppfattning är det nu tillgängliga tvångsförfarandet resurskrävande och tidsfördröjande. Vi anser därför att även om syftet med förändringen var att förenkla förfarandet uppnådde man motsatsen, det blev mer komplext, dyrt och tungrott.

Ett annat argument var att bestämmelserna inte längre behövdes, eftersom kommunerna kunde kompensera sig för kostnadsökningen genom gatukostnadsbestämmelserna eller genom överföring i exploateringsavtalet. Det var dock bara delvis så, kommunerna kan genom gatukostnadsbestämmelserna eller numera genom exploateringsavtal kompensera sig för markkostnaden för allmän plats, men inte för mark avsedda för allmänna byggnadsverk som skola.

Enligt vår uppfattning utgör även kompensationsargumentet en sammanblandning av olika saker. En förutsättning för en kompensation i avtal är att byggherren accepterar det, eftersom ett avtal till skillnad från ett beslut av länsstyrelsen är ömsesidigt. Det löser inte heller det aktuella problemet om att finna och förvärva mark. En ”rundgång” med ett möjligt överpris som i vissa fall kan fördelas är också i hög grad kostnadsdrivande.

Argumentet om att lagändringen lett till mindre allmänna platser ligger utanför vårt uppdrag, men vi menar att det är en mycket allvarlig invändning mot gällande lagstiftning utifrån den allmänna debatten om inskränkningar av exempelvis lekytor för barn.

Andra skäl för upphävandet var också att bedömningen var svår och osäker och inte helt förenlig med länsstyrelsens uppgifter i övrigt. När det gäller förfarandet menar vi att en ansökan hos länsstyrelsen egentligen inte är annorlunda jämfört med förfarandet enligt expropriationslagen. Regeringen fattar beslut om expropriation, men kan delegera det till länsstyrelsen, se avsnitt 4.4. Däremot bestäms ersättningen av domstol.

När det sen gäller att det inte var förenligt med länsstyrelsernas uppgifter kan noteras att det inte längre är relevant. Efter en lagändring

som trädde i kraft 2016 ska kommunala beslut om att anta en detaljplan överklagas till mark- och miljödomstolen och inte som tidigare till länsstyrelsen (13 kap. 2 a §). En annan invändning var att besluten skulle kunna leda till en fördröjning av plansystemet, eftersom beslutet behövde tas innan detaljplanen kunde antas. Enligt länsstyrelsen i Stockholm är inte heller det argumentet relevant längre, eftersom länsstyrelserna inte längre har långa handläggnings-tider för beslut som rör detaljplan. Som framgått är det också mycket få ärenden som i praktiken beslutas av länsstyrelsen, det sker avtals-vägen. Förekomsten av ett sådant regelsystem skulle underlätta och påskynda dessa avtalsförhandlingar.

För att länsstyrelsen ska kunna fatta beslut om att marken ska avstås måste flera förutsättningar vara uppfyllda, bl.a. att marken be-hövs för en ändamålsenlig användning av området och det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt, se vidare avsnitt 4.5.3 författningsförslaget, och lagkommentaren.

Vi konstaterar att de invändningar som vi har mot upphävandet i huvudsak även framfördes av kommunerna och SKL i det dåvarande remissförfarandet, se avsnitt 4.5.3 sammantaget anser vi att det är angeläget att delar av de s.k. exploatörsbestämmelserna återinförs.

### **7.6.2 Förbudet mot att finansiera uppförandet av allmänna byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg**

**Utredningens förslag:** Vi föreslår att regleringen i PBL om att ett exploateringsavtal inte får innehålla villkor om att byggherren finansierar uppförandet av byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen ska tillhandahålla upphävs. I stället införs en positiv bestämmelse om att ett exploateringsavtal får innehålla ett åtagande för en byggherre eller fastighetsägare att vidta åtgärder eller finansiera sådana byggnadsverk. Behovet av verket ska uppstå genom bebyggelsen enligt planen och åtagandet ska stå i rimligt förhållande till byggherrens nytta av planen.

Som framgått var skälet för att från 2015 införa en begränsning om att ett exploateringsavtal inte får innehålla en överenskommelse om att byggherren skulle finansiera byggnadsverk för vård, utbildning

eller omsorg att det skulle vara principiellt felaktigt att legalisera den typen av finansiering som omfattar sådana åtgärder som kommunen enligt lag är skyldig att tillhandahålla. Vi delar inte denna uppfattning. Det är självklart att det är kommunernas ansvar att tillhandahålla exempelvis utbildning, att ansvara för att *driva* eller se till att annan driver exempelvis skolor och förskolor, men i det här fallet handlar det om *byggnader* för exempelvis skolor och omsorg. I exempelvis skollagen (2010:800) 2 § är kommunens skyldighet uttryckt på det sättet att det anges att huvudregeln är att kommunen är huvudman för de flesta skolformer, och att denne ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med gällande bestämmelser. Efter ansökan kan enskilda godkännas som huvudmän (5 §). Vi menar att man inte kan sätta likhetstecken mellan denna skyldighet och att uppföra byggnader för skolor. Det är svårt att utifrån ett principiellt perspektiv förstå skillnaden mellan att finansiera allmänna platser som torg eller park jämfört med andra allmänna byggnadsverk som skola. Den skillnaden som finns är att det är en obligatorisk skyldighet för kommunen att tillhandahålla skolor, medan torg är frivilligt. Detta borde i det här sammanhanget inte vara av större relevans. I grunden tycks det i stället handla om något slags skälighetsresonemang, att det skulle vara orimligt att byggherren skulle finansiera byggnader för skola eller liknande utöver torg, parker och gator.

Vi menar utifrån vårt tidigare utvecklade perspektiv om att det generellt inte råder en maktobalans mellan kommunerna och byggherrarna att det är obehövt att i lag ha bestämmelser om vilka villkor det inte är tillåtet att förhandla eller avtala om. Exploateringsavtal är civilrättsliga avtal och därmed gäller precis som för andra avtal en avtalsfrihet. Såväl kommunen som byggherren kan välja vilka avtal de vill sluta och vilka avtalsvillkor de kan acceptera. Båda parterna har därutöver ett skydd genom avtalslagen, vilket exempelvis innebär att oskäliga avtalsvillkor kan jämkas. Därtill kommer, som utvecklats under avsnitt 7.4.3 att byggherren har ett dubbelt skydd, utöver avtalslagen följer av PBL att avtalet ska vara rimligt för byggherren m.m. Motsvarande gäller inte för kommunen och för kommunen kan dessutom gälla att avtalsteckningen är myndighetsutövning, se nedan under avsnitt 7.6.3, vilket i sin tur ställer ytterligare krav på kommunen att beakta olika rättsregler, vilket kan vara till fördel för byggherren.

Utifrån detta menar vi att byggherren inte behöver ett ytterligare skydd i form av en reglering om vad ett exploateringsavtal inte får innehålla. Vi menar att parterna själva kan göra bedömningen om vilka villkor som är lämpliga i det enskilda fallet. Vi anser också att tillgång till olika lösningar underlättar ett smidigt avtalsförfarande och att det därför är kontraproduktivt att i lag uppställa begränsningar om lösningar som har ett klart samband med den nya bebyggelsen. En överenskommelse om att uppföra/finansiera en byggnad kan exempelvis vara ett alternativ till att avstå mark.

Vi föreslår därför att inskränkningen upphävs och att det i stället – utifrån den tidigare osäkerhet som gällt om det var tillåtet eller inte – att det införs en positiv reglering om att det är tillåtet. Som även gäller för allmän plats bör denna reglering i konsekvensens namn inte bara avse finansiering utan även att vidta åtgärder. Även kostnaden för mark kan ingå på samma sätt som gäller för allmän plats.

Det har framförts att det borde införas en begränsning till att det enbart får avse exempelvis byggnadsverk inom detaljplanen. Som framgår av avsnitt 7.4.2 har det från Sveriges Byggindustrier framförts att det tidigare förekom kommunala krav om att byggherren skulle uppföra byggnadsverk som helt saknade samband med bebyggelsen.

Samtidigt framstår en geografisk begränsning i form av inom/utom det detaljplanerade området som stelbent, man kan föreställa sig ett behov av finansiering av en skolbyggnad precis utanför det detaljplanerade området. Vi menar dock självklart att det är väsentligt att det finns en klar koppling mellan uppförande eller finansiering av dessa byggnadsverk och det exploaterade området. Den koppling vi eftersträvar är att behovet av verket uppstått genom den nya bebyggelsen. Som framgått är det i de fallen vi menar att det är rimligt att uppförandet eller finansiering av byggnaden ingår i exploateringsavtalet. Därmed blir det inte möjligt med kommunala krav om att byggherren skulle uppföra byggnadsverk som helt saknar samband med bebyggelsen.

Vårt förslag innebär att vi jämnställer vissa allmänna byggnadsverk med vad som redan gäller för allmän plats, anläggningar för vattenförsörjning och avlopp m.m. I paragrafen finns redan uppställt ytterligare ett krav om att byggherrens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Det ska självfallet även gälla för dessa allmänna byggnadsverk.

Från Sveriges Byggindustrier har vidare anförts att en överenskomelse om att byggherren i vissa fall ska vidta åtgärder eller finansiera anläggandet av skolor m.m. kan strida mot upphandlingsregler och skulle därmed kunna vara ett meningslöst krav. Även Riksbyggen är av denna uppfattning.

Vårt förslag syftar till en likriktning mellan allmän plats m.m. och allmänna byggnadsverk som skola. Kommunernas upphandling av uppförandet av allmänna platser, dvs. att vidta åtgärder (inte finansiera) har utretts under senare år. Det beror på den s.k. La Scala domen 2001 (EG-domstolen i mål C-399/98). I den domen fastslogs att offentliga anläggningsarbeten inte utan vidare kan överlåtas på byggherren. I domen, som avsåg en exploatering i Milano, konstaterades att byggherren inte kunde få göra de kommunala anläggningsarbetena med stöd av exploateringsavtal och arbetena föll under reglerna om offentlig upphandling (se betänkande från Planprocessutredningen, SOU 2015:109, s. 284 ff.). Utredningen analyserade om domen är överförbar på svenska exploateringsavtal och om 6 kap. 40 §, som bl.a. anger att byggherren med stöd av exploateringsavtal inte bara kan finansiera utan även vidta åtgärder för byggande av allmän plats och vatten- och avloppsanläggningar är förenlig med ett eventuellt upphandlingskrav. Analysen och domen avsåg alltså inte finansiering av allmän plats utan att vidta åtgärder för att bygga. Utredningens slutsats var följande:

Enligt den analys som utredningen gjort bedömer vi att EU-lagstiftningen och LOU *inte* ställer ett generellt krav på att upphandling alltid ska ske vid byggande av kommunala allmänna platser. Det finns två argument för denna ståndpunkt. Rent allmänt kan det tyckas märkligt att en offentlig upphandling skulle vara obligatorisk när kommunen inte påverkas ekonomiskt av upphandlingens resultat. Oavsett vem som i praktiken bygger de allmänna platserna är det ju byggherren som i slutändan är skyldig att stå för anläggningskostnaderna. Därutöver menar vi att de legala förutsättningar som var för handen i La Scala-fallet skiljer sig från vad som är fallet i Sverige.  
(s. 296).

Samtidigt var osäkerheten bland kommunerna vid tidpunkten stor, många kommuner ville genom exploateringsavtal överlåta byggandet av allmänna platser på byggherren men valde ändå att göra en upphandling för säkerhets skull.

Utredningen föreslog att med hänsyn till den osäkerhet som rådde att det krävdes ett förtydligande av riktlinjer för hur offentliga upphandlingar ska hanteras i dessa fall. Ett sådan förtydligande skulle enligt utredningen vara nödvändigt för att undanröja osäkerheten och få en effektiv tillämpning av 6 kap. 40 § PBL, dvs. att byggherren med stöd av exploateringsavtal kan vidta åtgärder för byggande av bl.a. vägar och va-anläggningar. Utredningen föreslog därför att Boverket och Lantmäteriet skulle få ett uppdrag av regeringen att utarbeta sådana riktlinjer (s. 297). Boverket fick i uppdrag av regeringen att i samråd med Lantmäteriet göra detta och redovisade sin rapport ”Upphandling och exploateringsavtal LOU:s tillämpning på 6 kap. 40 § PBL” 2017:27 i oktober 2017 ([www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2017/upphandling-och-exploateringsavtal.pdf](http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2017/upphandling-och-exploateringsavtal.pdf), inhämtat 2018-07-03). Boverkets anförde i rapport följande:

Genom arbetet med uppdraget är det tydligt att det råder delade meningar om lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, ska tillämpas vid utbyggnad av allmänna platser i vissa situationer. De motstridiga tolkningarna som finns innebär att kommunerna har svårt att avgöra hur de ska agera för att handla rätt.

Boverket finner inte anledning att i dagsläget föreslå några ändringar av bestämmelsen i 6 kap. 40 § plan- och bygglagen.

Däremot krävs det ytterligare vägledning när det gäller LOU och hur offentliga upphandlingar ska hanteras vid olika former av anläggningsarbeten och bebyggelseexploateringar. Till exempel kan en sådan vägledning innehålla vilka situationer som alltid innebär att upphandling krävs och hur upphandling i samband med exploatering ska genomföras och samordnas på ett smidigt sätt. Denna vägledning bör Upphandlingsmyndigheten ansvara för.

(sammanfattning, s. 5).

Rapporten är under beredning i regeringskansliet och enligt uppgift från SKL har Upphandlingsmyndigheten påbörjat ett arbete med vägledning. Vi föreslår att den fortsatta beredningen i regeringskansliet även omfattar vårt förslag till utökning av 6 kap. 40 § om att ett exploateringsavtal även får innehålla ett åtagande för en byggherre eller fastighetsägare att vidta åtgärder, dvs. uppföra byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen är skyldig att tillhandahålla. Vi menar att det är uppenbart att det finns flera gemensamma nämnare. Samtidigt finns skillnader. Ett av Planprocessutredningens argument om varför domen inte skulle ha bäring på svenska avtal var att det skulle vara märkligt att en offentlig upphandling skulle vara

obligatorisk när kommunen inte påverkas ekonomiskt av upphandlingens resultat, eftersom det är byggherren som i slutändan är skyldig att stå för anläggningskostnaderna. Argumentet förekommer även i Boverkets rapport. En skillnad mellan allmän plats och allmänna byggnadsverk som skolor är att gatukostnadsbestämmelserna gäller för allmän plats, men inte för allmänna byggnadsverk.

Samtidigt framför Planprocessutredningen också att de legala förutsättningarna skiljer sig mellan La Scala-domen och fallet i Sverige. I Norge har slutsatsen dragits att domen inte är tillämplig på norsk plan- och exploateringslagstiftning. Vi menar att frågan är komplex och att det därför inte är möjligt för oss att dra några säkra slutsatser om upphandling och uppförandet av allmänna byggnadsverk, varför den fortsatta beredningen om förslaget att låta Upphandlingsmyndigheten utarbeta riktlinjer för upphandling även bör omfatta vår utökning av 6 kap. 40 §. Sammantaget är vår bedömning att den invändning som förts fram om upphandling inte hindrar vårt förslag.

Sveriges Bygginstrumenter och SABO har vidare invänt att bestämmelsen kan leda till problem när flera byggherrar bygger inom samma område, att det kan bli svårt att bestämma vem som ska uppföra eller finansiera exempelvis en skolbyggnad. Vi menar att sådana frågor bör lösas avtalsvägen. Innebörden av vårt förslag är att ta bort en begränsning om vad ett avtal får innehålla, alltså att avtalsfrihet i stället ska råda. Riksbyggen har anfört att ett problem kan bli att byggherren kan uppföra bostäder, men saknar kompetens för att uppföra en skolbyggnad. Här menar vi att det redan i dag gäller att parterna får förhandla om att byggherren ska uppföra eller finansiera bl.a. gator, vägar, torg, parker eller anläggningar för vattenförsörjning och avlopp. Det innebär att byggherren – i den mån denne väljer att ingå ett avtal med ett sådant villkor – många gånger redan i dag bör sakna förutsättningar att rent faktiskt uppföra det. I praktiken förekommer det många gånger att byggherren därför i sin tur får anlita underleverantörer. Den enda skillnaden utifrån vårt förslag är att vad som redan gäller för allmän plats även kommer att gälla för byggnadsverk för vård, utbildning, och omsorg som kommunen är skyldig att tillhandahålla.

### 7.6.3 Reglering av överenskommelser om tidsplan

**Utredningens förslag:** Vi föreslår en reglering i PBL som uttryckligen anger att det är tillåtet att ha överenskommelser om tidsplan för byggnadsverk i ett exploateringsavtal. Regleringen är ett förtydligande av vad vi redan anser gälla.

Vi menar att de farhågor som tidigare funnits om att i lag reglera exploateringsavtal i vart fall delvis varit berättigade, det är svårt med hänsyn till de skiftande förhållandena i olika avtal. Det har lett till att lagregleringen varken är klar eller heltäckande.

Som framgått under avsnitt 5.6.5 har kommunerna för kommunal mark möjlighet att ställa villkor om när bostäderna ska vara färdiga. För privat mark upplever många kommuner att deras möjligheter att påskynda bebyggelsen är begränsad, se 7.3. Under vårt arbete har det från flera kommuner framförts att det inte är tillåtet att i exploateringsavtal ha överenskommelser om tidsplan för bebyggelse, dvs. att kommunen och byggherren kan avtala om när bebyggelsen skulle vara färdig och annars exempelvis vite skulle behöva betalas. SKL menar att frågan är oklar. Riksbyggen delar denna uppfattning, men menar att många kommuner ofta kopplar villkor om tidsplan och vite i sina exploateringsavtal avseende när byggnation ska påbörjas eller vara färdigställd.

Från Sveriges Byggindustrier har anförts att sådana avtalsvillkor ska jämföras med ”byggtvång”. Enligt organisationen förefaller det egendomligt att kunna tvinga fram byggande, från den part som står för risken. Med en sådan ordning, skulle benägenheten att söka tillstånd till byggande, i form av bygglov eller detaljplan, minska. Organisationen menar också att en tidsplan i ett exploateringsavtal skulle strida mot en genomförandetid, eftersom syftet med en genomförandetid är att den bestämda tiden ger byggherren en ram för att färdigställa bostäder. Vidare har förts fram att en sådan möjlighet skulle ställa stora krav på att bedöma förutsättningarna för byggkravet och när och med vem sådana avtalsvillkor ska kunna ställas och därvid måste likabehandlingsprincipen beaktas. Riksbyggen delar Sveriges Byggindustrier uppfattning och anser att om villkor om tidsplan och vite ska tillämpas i exploateringsavtal, måste de vara likartade och förutsägbara.

SABO och Sveriges Bygginstrumenter har också invänt att fördröjningar många gånger även beror på kommunen och att det i den situationen vore orimligt att en byggherre skulle kunna drabbas av vite.

Vi har i avsnitt 4.5.6 ingående analyserat frågan om tidsplan, byggstart och vite för bostäder i exploateringsavtal är tillåtet. Som framgår där är utgångspunkten att exploateringsavtal är civilrättsliga avtal. De kan endast prövas i händelse av att en avtalspart i efterhand skulle vara missnöjd med innehållet, och den enda möjligheten skulle vara en prövning i domstol enligt avtalslagens bestämmelser. Vår bedömning är att det oftast bör vara svårt för en byggherre att i en domstol kunna göra gällande att avtalsvillkoret är oskäligt under förutsättning att kommunerna följer regelverket i PBL som säger att avtalet som helhet ska vara rimligt för exploatören. Det som vidare komplicerar saken är om tecknandet av exploateringsavtal från kommunens sida är myndighetsutövning. Om så är fallet krävs stöd i rättsordningen. Vi menar att det är osäkert, men har inte uteslutit att tecknandet av avtalen är myndighetsutövning.

Vi anser vidare att även om tecknandet av exploateringsavtal är myndighetsutövning har kommunerna stöd i rättsordningen för att ställa krav om tidsplan och byggstart med vite för att färdigställa bostäder. Som framgått är exploateringsavtalen numera lagreglerade och som tidigare framhållits anför det i propositionen att regleringen om att ett exploateringsavtal "får" avse vissa frågor inte ska tolkas som att det "inte får" avse även andra frågor. Det är även lagreglerat att avtalet ska vara rimligt för byggherren och i propositionen anges också uttryckligen att ett exploateringsavtal får innehålla en tidsplanering, se avsnitt 4.5.6 och a. prop. s. 157. Exploateringsavtalet behöver alltså inte begränsas till att exempelvis endast reglera kostnadsfördelning och tidsplan för allmänna platser, som några har framfört. Efter ett förtydligande i den nya Förvaltningslagen står det också numera klart att stöd i rättsordningen inte betyder krav om en koppling till ett specifikt bemyndigande utan att det är tillräckligt med någon form av normmässig förankring, exempelvis räcker det med ett beslut i ett regleringsbrev, se vidare 4.5.6. Vi menar att den lagreglering som finns tillsammans med uttalanden i proposition utgör ett stöd i rättsordningen.

Därmed skulle det framstå som svårt att föreställa sig att detta i ett generellt perspektiv skulle kunna bedömas strida mot avtalslagen.

Inte heller egendomsskyddet är i sig ett hinder för villkor i exploateringsavtal, om avtalet som helhet är till nytta för exploatören. Det skulle därmed enligt vår uppfattning inte finnas något generellt hinder för kommunerna att förhandla om ett sådant villkor i ett ömsesidigt avtal. Slutsatsen stöds av beskrivningen av vårt uppdrag i direktiven. Följande anges där:

Kommunerna kan påverka planeringens omfattning och innehåll och därigenom också i vissa avseenden påverka det tidsmässiga genomförandet av utarbetade detaljplaner. Bland de instrumenten som i övrigt står till kommunernas förfogande finns bl.a. markanvisnings- och exploateringsavtal. Båda dessa avtalstyper kan innehålla överenskommelser om det tidsmässiga genomförandet av planerna. De kan också innehålla bestämmelser om vite i de fall byggherren inte fullgör sina skyldigheter enligt tecknat avtal. Markanvisningsavtalen kan vidare innehålla överenskommelser om att den mark som över- eller upplåtits till byggherren ska återgå till kommunen om byggherren inte fullgör sina åtaganden, t.ex. när det gäller det tidsmässiga genomförandet av planen. Avtalen kan vidare reglera hur och på vilka villkor en sådan återgång av marken ska gå till. (s. 4–5).

Enligt utredningens uppfattning handlar det inte heller om byggtvång utan om villkor i ett ömsesidigt avtal som aldrig kan påtvingas någon part. Att inte ens kunna förhandla om dessa är enligt vår uppfattning ett problem och kan vara ett skäl till att kommunerna upplever att deras möjligheter att påskynda bebyggelsen på privat mark är begränsad. I ett avtal är det också enkelt att reglera att tidsplanen inte gäller om dröjsmålet beror på kommunen, precis som även sker i överlåtelseavtalen för kommunal mark, se kapitel 5.

Vi ser inte heller någon motsättning mellan genomförandetid och tidsplan, vi menar att det är möjligt att i avtal komma överens om ett färdigställande under genomförandetiden. Det följer av att det är ömsesidiga civilrättsliga avtal. Så sker även för markanvisningsavtalen och annat kan inte gälla för exploateringsavtalen. Som framgår av ovanstående citat ur direktiven delar regeringen denna uppfattning om systematiken.

Slutligen menar vi också att det är självklart att kommunen måste beakta likabehandlingsprincipen och att avtalsvillkoren bara kan användas när de är lämpliga. Det bör ske, eftersom det krävs ett ömsesidigt godkännande.

Även utifrån dessa slutsatser är det ett problem att det finns en långlivad och mycket bestämd uppfattning hos kommunerna om att

sådana avtalsvillkor är just "otillåtna". Det kan finnas flera skäl till det. En invändning är att även om villkoret inte är otillåtet kan det vara omöjligt, eftersom exploatörerna inte skulle acceptera dem, eftersom denne behöver utgå från marknadsförutsättningarna. Andra skäl kan vara att den gängse tidigare föreställningen var att exploatören befann sig i en beroendeställning samt att den lagstiftningen om exploateringsavtal med innebörd att avtalet ska vara till nytta för exploatören trädde i kraft först 2015. Även byggindustrin menar att villkor av sådan art, skulle förutsätta lagstiftning. Sammantaget föreslår vi därför ett förtydligande i lag som alltså även skett för andra frågor. En bestämmelse i anslutning till det som infördes 2015 om att vissa villkor är tillåtna.

#### **7.6.4 Sammanfattning av våra förslag om exploateringsavtal**

Vi föreslår att det ska vara möjligt för kommunen och byggherren att i ett exploateringsavtal förhandla och avtala om att byggherren ska vidta åtgärder eller finansiera byggnadsverk för vård, utbildning, eller omsorg. Vi förtydligar även att det är möjligt att förhandla och avtala om en tidsplan i ett exploateringsavtal. Genom förtydligandet om att det är möjligt med tidsplan i ett exploateringsavtal blir det möjligt att sätta tidsramar inom genomförandetiden för delar av exploateringen för privat mark på samma sätt som i dag redan sker för kommunal mark.

Våra förslag innebär inte krav om att parterna ska agera på ett visst sätt utan att det ges en ökad möjlighet för parterna att själva bestämma vad som ska ingå i avtalet. Grunden för våra förslag är att vi menar att exploateringsavtal är ett civilrättsligt avtal och att det därför är naturligt att avtalsfrihet råder även i dessa frågor. Vi anser att parterna är bäst lämpade att avgöra vilka villkor som ska gälla i det konkreta fallet och de specifika följdfrågorna kan lösas i avtalet.

Även med våra förslag gäller i båda fallen att det kommer att finnas kvar begränsningar. För båda fallen gäller avtalslagen, precis som för andra avtal kan oskäliga avtalsvillkor jämkas, och därtill kommer för båda fallen att byggherren har ett dubbelt skydd. Utöver avtalslagen följer av PBL att avtalet ska vara rimligt för byggherren. Vidare ska noteras att kommunernas förhandlingar och avtalsslut kan vara myn-

dighetsutövning. Slutligen gäller för villkoret om byggherren ska uppföra eller finansiera byggnadsverk för utbildning, omsorg eller vård att behovet av verket ska uppstå genom den nya bebyggelsen enligt planen.

Vårt tredje förslag för exploateringsavtal är ett återinförande av de s.k. exploatörsbestämmelserna med innebörd att kommunerna kan ansöka hos länsstyrelsen om att en markägare ska avstå mark utan ersättning som ska användas för allmän plats eller byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen är skyldig att tillhandahålla. Det finns flera förutsättningar för att länsstyrelsen ska bevilja en sådan ansökan, bl.a. att marken behövs för en ändamålsenlig användning av området och att det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt, se avsnitt 4.5.3 och lagkommentaren.

Syftet med de tre förslagen är att förhindra dröjsmål vid genomförandet av detaljplanen.

Som framgått finns det ett samband mellan exploatörsbestämmelserna och bestämmelsen om att ett exploateringsavtal får innehålla överenskommelser om att vidta åtgärder eller finansiera allmän plats m.m. när det gäller markkostnaden. Ett skäl för upphävandet av exploatörsbestämmelserna var att kommunerna kunden kompensera sig för en sådan kostnad i exploateringsavtalet. Vi menar dock som vi även angett ovan i 7.6.1 att det handlar om olika verktyg. För det första kräver en kompensation i avtal en ömsesidig acceptans, dvs. byggherren måste acceptera ett sådant villkor, vilket inte var fallet när länsstyrelsen fattar beslut om ett markavstående utan ersättning. En annan skillnad är att det inte löser problemet med att finna mark och dessutom är det kostnadsdrivande att först förvärva mark till ett pris som överstiger marknadsvärdet och sedan kompensera sig för det.

Tidigare har det inte varit möjligt att kompensera sig för markförvärv avsett för skolor m.m. Genom att vi nu jämnställer allmänna byggnadsverk med allmän plats innebär det också att markkostnaden som det allmänna byggnadsverket ska stå på kan ingå i avtalet.

Genom förslagen om att såväl exploatörsbestämmelserna återinförs och att hindret mot att förhandla och avtala om uppförandet eller finansiering av mark för exempelvis skolbyggnader upphävs kommer kommunerna att i vissa fall kunna lösa in mark utan ersättning. I de fall kommunerna får en kostnad för markförvärvet i ett

exploateringsavtal kan de träffa överenskommelser med byggherren, inte bara om finansiering eller åtgärder för uppförandet av själva byggnadsverket, utan även om en fördelning av kostnaden för marken. Vi menar att flexibiliteten i förhandlingarna mellan kommunerna och byggherren ökar. Det handlar om att kommunerna ges fler verktyg och att parterna får en valfrihet om villkor som passar bäst i sammanhanget. Det kan exempelvis handla om att en finansiering av del av markkostnaden för byggnadsverket kan vara fördelaktigare för byggherren än ett inlösande utan ersättning. Genom att även uppförandet/finansiering av byggnader som skolor och mark för allmän plats kan bli en del av ett exploateringsavtal uppnås även i ökad utsträckning ett helhetsperspektiv för området, det handlar inte bara om att bygga bostäder utan om att skapa samhällen.

## 7.7 Utredningens överväganden och förslag om expropriation och inlösen

**Utredningens förslag:** Vi föreslår att expropriationslagen och inlösensbestämmelserna i utreds i särskild ordning med syfte särskilt att överväga ersättningsnivåerna.

Vi har ovan under 7.3 förordat att kommunerna behöver bedriva en strategisk och långsiktig markpolitik. Ett verktyg kommunerna har är att exproprierar mark enligt expropriationslagen för exempelvis framtida tätbebyggelse. Av flera skäl använder sig kommunerna inte av denna möjlighet mer än undantagsvis. Huvudregeln är att frågan om tillstånd till expropriation prövas av regeringen. Den har dock för åren 1974–2015 endast redovisat 138 beslut i expropriationsärenden, (se Expropriationslagen, En kommentar, Anders Dahlsjö, Magnus Hermansson, Eije Sjödin, version den 15 april 2015, tredje upplagan med tillägg och ändringar, kommentar till 3 kap. 1 §).

Från kommunerna har anförts att ett skäl är att det upplevs som ingripande mot den enskilde och därför av politiska skäl inte utnyttjas. Vidare är förfarandet långdraget och tungrott. Slutligen har det blivit kostsamt för kommunerna att exproprierar, eftersom ersättningen efter lagändringen 2010 i huvudsak är 125 procent av marknadsvärdet. Expropriation förekommer därmed i mycket begränsad utsträckning i praktiken.

Som vi anført under 7.3 är det huvudsakliga problemet att expropriationslagen och dess ersättningsnivå utgör ramen för frivilliga överenskommelser mellan kommun och fastighetsägare. Förhandlingarna om markköp har därför påverkats negativt på grund av lagändringen.

Kommunerna har även möjlighet att tvångsinlösa mark enligt PBL. I avsnitt 4.4 har vi beskrivit förutsättningarna, förfaranderegler samt ersättning för expropriation och tvångsinlösen enligt PBL på kommunens initiativ. För inlösen enligt PBL gäller expropriationslagens ersättningsbestämmelser som fastställs av domstol. För tvångsinlösen enligt PBL gäller därmed samma svårigheter för kommunerna som vid expropriation enligt expropriationslagen.

De inlösenregler i PBL på kommunens initiativ som är relevanta är två. Den ena är att kommunerna efter upphävandet av de s.k. expropriatörsbestämmelserna är hänvisade till att lösa in mark för allmänna platser eller allmänna byggnadsverk enligt 6 kap. 13 §, där ersättningen ska beräknas enligt expropriationslagen.

Den andra är 6 kap. 15 §. Innebörden av paragrafen är att kommunerna efter genomförandetiden har rätt att lösa in mark som byggherren enligt detaljplanen skulle byggt exempelvis bostäder på, men byggherren underlåtit detta. En förutsättning är att kommunen lagt ner resurser på att bygga allmän plats för dessa bostäder. Den ersättning kommunen ska utge i det fallet bestäms också enligt expropriationslagen, se 6 kap. 17 §.

Vi har i avsnitt 4.4.3 redovisat hur ersättningsberäkningarna i de fallen ska gå till. Vid inlösen av mark för allmän plats är det 125 procent av marknadsvärdet, varvid dock hänsyn inte ska tas till den värdeminskning som kan ske med hänsyn till marken på grund av planläggning för allmän plats inte längre kan bebyggas. Vid inlösen för mark för allmänna byggnadsverk ska man dock inte bortse från en sådan värdeminskning.

När det gäller inlösen efter genomförandetiden är ersättningsberäkningen som vi redovisat i 4.4.3 komplex och svårbedömd, eftersom bl.a. kommunens intentioner om detaljplanen ska upphävas eller utvecklas har betydelse. Även här är huvudregeln att det ska ske ett påslag om 25 procent.

Från Sveriges Byggindustrier har anförts att 6 kap. 15 § ger kommunen i vissa fall efter genomförandetiden rätt att lösa in mark som byggherren enligt detaljplanen inte byggt på, och att det är ett uttryck för lagstiftarens synsätt att det finns situationer när den enskilde

byggherren/fastighetsägaren inte förmår genomföra önskat byggande, varför samhället ska ha möjlighet att agera för att nå önskad samhällsutveckling. Verktøget ger med andra ord kommunen en långtgående möjlighet att gripa in i samhällsbyggandet. Det betyder enligt organisationen att det redan finns ett skarpt verktyg för kommunerna att lösa de problem vi ska utreda, dvs. fördröjningen av bebyggelse. Problemet är bara enligt Sveriges Byggindustrier att kommunerna inte använder sig av detta verktyg.

Sveriges Byggindustrier har vidare också anført att utredningen bör utreda och föreslå en särreglering i expropriationslagen av värdenivån vid inlösen enligt 6 kap. 15 § på samma sätt som gäller i andra fall enligt expropriationslagen. Det vore rimligt om inlösensmöjligheten ska ses som ett verktyg för kommunen.

Utredningen delar Sveriges Byggindustriers uppfattning om att ett klargörande av hur ersättningen ska beräknas vid inlösen efter genomförandetiden är angeläget, eftersom den i dag är osäker och svårbedömd och att det kan vara ett skäl till att möjligheten inte används av kommunerna. Att den som i dag är beroende av kommunens intentioner för detaljplanen framstår som komplicerat. Om möjligheten ska ses som ett verktyg för kommunen att agera vid fördröjningar bör också värderingen vara fördelaktig för kommunen. Samtidigt har det också framkommit andra invändningar från kommunalt håll mot den inlösensbestämmelsen, som anført upplevs förfarandet som långdraget och tungrovt. Vi anser också att ett tvångsinlösande efter genomförandetiden i många fall inte löser de problem utredningen ska klarlägga. Vårt uppdrag avser fördröjningar av bebyggelse i stort, som inte enbart kan lösas av åtgärder efter genomförandetiden, som många gånger uppgår till så lång tid som 10–15 år. Därtill kommer då tiden för en domstolsprövning av ersättningen.

Utredningens slutsats är också att påslaget om 25 procent på expropriationsersättningen och därmed inlösensersättningen enligt PBL i hög grad försvårar ett effektivt genomförande av detaljplaner och att därmed bostadsbebyggelse försenas. Vi delar professor Bertil Bengtssons slutsats, se 4.4.3, om att en ersättningsnivå på 125 procent både är en atypisk konstruktion i svensk rätt och att det är särskilt problematiskt att den är kostnadsdrivande. Bertils Bengtssons uppfattning om att den försvårar frivilliga uppgörelser delas i hög grad av de kommuner utredningen samrått med.

Expropriationslagen ligger utanför vårt uppdrag. Att utreda ersättningsnivåer är ett stort och komplext arbete som inte är möjligt att göra inom vår uppdragstid. Det måste ske utifrån ett helhetsperspektiv. Det är inte enbart PBL:s inlösenregler som hänvisar till expropriationslagen utan det finns ytterligare ett tjugotal olika lagar som gör det. De olika sambanden behöver analyseras ingående. Vi föreslår att expropriationslagen och inlösen enligt PBL utreds i en särskild ordning.

## 7.8 Utredningens förslag om förköpslagen

**Utredningens förslag:** Vi föreslår att regeringen ger Boverket i uppdrag att utreda införandet av en kommunal förköpslag som underlättar bostadsbyggande och tätortsutveckling. Utgångspunkten bör vara att utreda en ny modern förköpslag som också kommer tillrätta med de problem som fanns i den tidigare.

För att kunna bedriva en aktiv markpolitik och möta det omfattande behovet av nya bostäder behöver kommunerna stötta med ytterligare verktyg. Verktyg för att utöka det egna markinnehavet när så krävs, för att initiera genomförandeprocesser där marknaden är svagare och för att uppnå bostadssociala mål, och verktyg som fungerar som ”smörjmedel” i förhandlingar med byggherrar för att snabba upp byggandet på privat mark. Utredningen föreslår därför att Boverket får i uppdrag av regeringen att utreda frågan om införandet av en kommunal förköpslag som underlättar bostadsbyggande och tätortsutveckling i kommunerna.

Förköp som verktyg var tidigare lagreglerat, men lagen upphävdes 2010 trots att en överväldigande majoritet av kommunerna såg ett fortsatt behov av det. Över 90 procent av de tillfrågade kommunerna var mot ett avskaffande av förköpslagen 2010 (Utvärdering av förköpslagen, (1967:868) Boverket, juni 2008 s. 7).

Vi konstaterar att motiven för att åter ge kommunerna ett sådant verktyg är än starkare än när det avskaffades, dels finns det i dag ett mycket större tryck på kommunerna att bygga, dels har den här typen av verktyg stor betydelse för kommunernas möjligheter att bedriva en aktiv markpolitik och vara ett stöd i förhandlingar, (se även Aktiv markpolitik, Sveriges Kommuner och Landsting 2016,

s. 18). Ett nytt förköpsinstitut är därför tänkt att ge stöd dels för markförvärv, men även att ge stöd i diskussioner med byggherrar om att ingå avtal och få till ett snabbare genomförande på mark som inte ägs av kommunen.

En kommunal förköpsrätt skulle kunna innebära att kommunen ges möjlighet att utifrån vissa i lagen angivna grunder förköpa fast egendom, bl.a. sådan som krävs med hänsyn till utvecklingen av tätbebyggelse eller för en sammanhängande anordning. Kommunen träder in i köparens ställe och övertar köparens förpliktelser i det upprättade avtalet mellan säljaren och den ursprungliga köparen. Det kan fungera som en mindre ingripande åtgärd mot den enskilde än inlösen eller expropriation.

Kommunerna har också ett stort behov av information om hur bostadsmarknaden i kommunen ser ut för att kunna bedöma vilka projekt som är genomförbara och vilka behov och vilken efterfrågan som finns. En förköpslag får betydelse som ett instrument för kommunen att i tidiga skeden hålla sig informerad om vad som händer på fastighetsmarknaden i kommunen. Det kan gälla vilken aktivitet det är på fastighetsmarknaden, vilka fastighetsägare som säljer mark eller köper mark för exploatering, vilka områden som är intressanta för köparna och hur prisbilden utvecklas inom kommunen och dess olika områden. Detta kan sedan användas i planering och genomförande av utvecklingsområden, och för att få en förståelse för hur efterfrågan ser ut i kommunen.

Vi har i avsnitt 7.7 redovisat våra slutsatser om expropriation och inlösen. Som framgår där använder sig kommunerna inte av denna möjlighet mer än undantagsvis, det uppfattas för ingripande och förfarandet är långdraget och tungrovt. Det har också blivit kostsamt för kommunerna att exproprieras, eftersom ersättningen höjts. Vi har föreslagit att dessa frågor utreds i särskild ordning. Vi menar därför att det också finns ett behov av ett verktyg som är av mindre ingripande karaktär. Samtidigt fanns det vissa invändningar mot den tidigare förköpslagen. Utgångspunkten för Boverkets uppdrag bör därför vara att utreda en ny modern förköpslag som också kommer tillrätta med de problem som fanns i den tidigare.

## 7.9 Ett behov av ökad kunskap om detaljplanelagda byggrätter och möjliga bostäder

I vårt direktiv refererar regeringen till att det finns ett betydande antal byggrätter som inte har kommit att utnyttjas eller som utnyttjas först efter ett flertal år. Utredningen har i kapitel 3 redogjort för de tidigare studierna som direktiven refererar till. Vår slutsats är att det i dag saknas en mer samlad kunskap om antalet byggrätter och därmed också antalet detaljplanelagda möjliga bostäder, i såväl många enskilda kommuner som på nationell nivå. Vi menar, mot bakgrund av det stora behovet av bostäder och många kommuners i dag stora fokus på att ta fram nya detaljplaner, att sådan kunskap är angelägen.

Trots att det redan i dag sker en omfattande informationsinsamling ger den inte svar på frågan om hur många detaljplanelagda byggrätter som finns eller hur många bostäder varje enskild byggrätt medger, varken utnyttjade eller outnyttjade. SCB samlar in uppgifter rörande påbörjade och färdigställda bostäder, men dessa uppgifter är inte kopplade till specifika detaljplaner. Lantmäteriet samlar in detaljplanerna men uppgifter om byggrätter eller antal möjliga bostäder förs inte in i något register. Boverket samlar bl.a. in uppgifter om antal möjliggjorda bostäder i lagakraftvunna detaljplaner under året. Det ger dock inte svar på frågan hur många möjliga bostäder det finns totalt i kommunen i lagakraftvunna detaljplaner.

Den kommande digitaliseringen av planprocessen kan i framtiden göra det möjligt att via en nationell plandatabas direkt hämta information om byggrätter, om sådan information särskilt anges för varje detaljplan. I samtal med Boverket och Lantmäteriet har det dock framkommit att det kan dröja upp till tio år innan en nationell plandatabas kan vara i bruk. Vår slutsats är att informationen fram till dess behöver samlas in och tillgängliggöras på annat sätt. Med hänsyn till den framtida digitaliseringsprocessen är det utredningens bedömning att detta ska ske på ett så enkelt sätt som möjligt.

### 7.9.1 Ökad kunskap på kommunal nivå

**Bedömning:** Samtliga kommuner bör följa upp de byggrätter och bostäder som möjliggörs genom detaljplaneläggning.

En förutsättning för en samlad kunskap är ökad kännedom på kommunal nivå om vad som händer med byggrätterna efter att detaljplanerna har vunnit laga kraft. I dag är det inte alltid möjligt att av en detaljplan utläsa hur många bostäder givna byggrätter bedöms medge. Det innebär att kommunerna redan när detaljplanen tas fram behöver ha med information om hur många bostäder som byggrätterna medger. Uppgifterna kommer inte att vara exakta utan det kommer att handla om uppskattningar, som också kan förändras över tid. Det är inte möjligt att i en antagen detaljplan veta exakt hur många bostäder som i slutändan kommer att färdigställas. Bedömningen är att det ändå är av intresse att ha en aktuell bild och kunna följa hur många möjliga bostäder som uppskattningsvis finns i lagakraftvunna detaljplaner. Utredningen anser att alla kommuner bör ha kunskap om vad som händer med byggrätterna och därmed de bostäder som möjliggörs i den egna kommunen genom detaljplaneläggning.

En del kommuner har redan i dag ett systematiserat sätt att följa upp detaljplaner. Men det finns också de kommuner som inte följer upp detaljplaner och därför inte heller har kännedom om hur många möjliga bostäder som kan byggas inom kommunen. I många kommuner har någon eller några personer denna kunskap men då är den ofta inte dokumenterad vilket gör att det inte är möjligt att på ett enkelt sätt samla informationen.

Vilka detaljplaner som följs upp varierar bland de kommuner som i dag har ett uppföljningssystem. Vi menar att det endast är kommunerna själva som kan avgöra vilka detaljplaner som är av intresse och lämpliga att följa upp. Många äldre detaljplaner som av olika anledningar inte fullt ut utnyttjats är i vissa fall inte heller önskvärda att nyttja. Därtill finns planer som tagits fram i lägen som enligt kommunens översiktliga planering inte längre är lämpliga att utveckla. Vi ser inte heller att dessa planer är angelägna att följa upp. Kommunerna behöver dock göra en inventering av detaljplanerna inom kommunen om detta inte redan är gjort. Kommunerna bör, förutom de nya detalj-

planer som vinner laga kraft, fokusera på de detaljplaner som är aktuella utifrån kommunens strategiska planering och inriktning i översiktsplanen.

Att ha bättre kunskap om byggrätterna efter det att en detaljplan har vunnit laga kraft kan sägas vara en del i kommunernas planeringsberedskap. Det är även ett stöd för kommunerna eftersom det möjliggör åtgärder vid tidsfördröjning. I de kommuner som följer upp byggrätter inom detaljplaner finns också ofta ett samarbete över flera förvaltningar/kompetensområden. Redan ett sådant samarbete har enligt uppgift från kommunalt håll en positiv effekt för att snabbare kunna genomföra och utnyttja givna byggrätter. Det krävs mindre manuella arbetsinsatser och kommunen har alltid en aktuell och tillförlitlig statistik tillgänglig. Det arbete kommunen lägger på att rapportera in uppgifter till SCB och Boverket kan därmed förenklas. En bättre kunskap och förståelse för vad som händer med byggrätter inom detaljplan kan också ge värdefull erfarenhetsåterföring och stärka kommunens kunskap om genomförandet av detaljplaner. Därmed kan också risken för att planer tas fram som sedan inte kan genomföras, minska. Enligt Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning bl.a. innehålla kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål. Även i detta arbete kan en ökad kunskap om hur många möjliga bostäder som finns i lagakraftvunna detaljplaner vara till hjälp för kommunerna.

Sammantaget bedömer utredningen att ett systematiskt uppföljningsarbete skulle kunna medverka till att genomförandeprocessen kan snabbas upp. Vi anser dock att det i nuläget, med hänsyn främst till den framtida digitaliseringsprocessen, saknas skäl för att lägga ett förslag om en skyldighet för kommunerna att införa ett sådant. Vi bedömer dock, som framgår ovan, att kommunerna har mycket att vinna genom att göra detta. I de fall kommunen inte redan följer upp detaljplaner, behöver resurser läggas för att få ett uppföljningssystem på plats. Utredningen bedömer att kommunernas merkostnad för detta kan motiveras i förhållande till den samhällsnytta informationen ger.

## 7.9.2 Bättre samlad kunskap

**Förslag:** Boverket får i uppdrag av regeringen att årligen samla in uppgifter om hur många möjliga bostäder det finns i lagakraftvunna detaljplaner i kommunerna. Verket ska sammanställa informationen på såväl nationell som regional nivå. Uppdraget tidsbegränsats och utformas som ett särskilt regeringsbeslut.

Kunskapen om hur många möjliga bostäder det finns i lagakraftvunna detaljplaner skulle komplettera de uppgifter som samlas in av SCB och Boverket i dag. Tillsammans med dessa uppgifter skulle den nya informationen ge en bild av den samlade beredskapen för ett ökat bostadsbyggande. Eftersom utredningen anser att denna information ska samlas in på ett så enkelt sätt som möjligt är bedömningen att det är Boverket som ska samla in detta. I dag samlar Boverket via Plan- och byggenkäten och Bostadsmarknadsenkäten in närliggande uppgifter. Boverket är också ansvarig myndighet för frågor som rör fysisk planering och byggande och ska enligt verkets instruktion bland annat följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden, såväl i nationellt perspektiv som på regional nivå.

Uppdraget till Boverket kan antingen preciseras genom en ändring i verkets instruktion eller genom att regeringen beslutar om ett särskilt uppdrag. Eftersom planprocessen just nu är inne i en omfattande omdaning i och med de möjligheter digitaliseringen medför anser utredningen att uppdraget till Boverket ska vara temporärt. Vår slutsats är då att uppdraget ska utformas som ett särskilt regeringsbeslut och tidsbegränsas fram till dess att insamlingen kan ersättas av en digital plandatabas.

### 7.9.3 Information om byggrätter och möjliga bostäder inom detaljplaner i en digital planprocess

**Förslag:** Boverket får i uppdrag av regeringen att i samverkan med Lantmäteriet utreda hur information om byggrätter och antalet möjliga bostäder kan tillgängliggöras i en digital planprocess.

I det nu pågående arbetet med att digitalisera planprocessen har Lantmäteriet och Boverket pekat på att det behövs en nationell plan-databas. Både Lantmäteriet och Boverket anser att det bör vara Lantmäteriet som ska vara ansvarig myndighet för denna.

Med en sådan databas skulle det vara möjligt att hämta och sammanställa kommunal planinformation på nationell och regional nivå, däribland också byggrätter. Därför är det också utredningens uppfattning att det är angeläget att en nationell plandatabas kommer till stånd. Utredningen har också uppfattningen att det bör vara Lantmäteriet, i egenskap av att vara ansvarig myndighet för frågor om grundläggande geografisk information samt nationellt samordningsansvarig för tillhandahållande och utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation, som ska ansvara för denna.

En nationell plandatabas skulle dock spegla den information som återges i detaljplanerna. Byggrätter eller antalet bostäder behöver i dag inte anges i detaljplanen. Boverket fick i december 2017 i uppdrag av regeringen att verka för en enhetlig digital tillämpning av PBL vilket bl.a. innefattar främjandet av digital planerings- och bygginformation och informationsflöde mellan samhällsbyggandets aktörer (N2017/07543/PBB). Utredningen föreslår att Boverkets uppdrag breddas till att även innefatta att utreda hur information om byggrätter och antalet möjliga bostäder kan tillgängliggöras i en digital planprocess. I maj 2018 antog riksdagen en proposition (2017/18:132) som ger Boverket rätt att meddela föreskrifter om standarder för utformning av detaljplaner och planbeskrivningar.

Regeringen beslutade i april 2018 (Fi2018/00396/DF) att Lantmäteriet ska ta fram ett förslag för ett nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner. I dag finns dock inte något uppdrag som särskilt pekar på behovet av att kunna hämta information om byggrätter eller möjliga bostäder, därför är det inte heller säkert att dessa möjligheter kommer att finnas. Utredningen anser därför att Lantmäteriets uppdrag ska kompletteras och specificeras med att det

också ska vara möjligt att hämta information om byggrätter och möjliga bostäder i lagakraftvunna detaljplaner, detta måste göras i samverkan med Boverket.

Lantmäteriet lyfter i sin slutrapport för uppdraget Digital först – För en smartare samhällsbyggnadsprocess (2018:1) även behovet av att fastighetsregisterlagstiftningen ses över eftersom denna anses vara föråldrad. Även detta instämmer utredningen i då det finns önskemål om att bättre tillgängliggöra informationen om fastighetsägare kopplat till byggrätter inom lagakraftvunna detaljplaner.



## 8 Konsekvensanalys – av professor Hans Lind

De förslag vars konsekvenser ska bedömas i detta kapitel är följande:

1. Möjlighet att ange kortare genomförandetid i detaljplan. Den kortaste tiden ska vara 3 år i stället för 5 år. Förtydligande om att kommunen kan ställa krav på tidplan för byggandet i exploateringsavtal.
2. Kommunens ställning stärks genom ökade möjligheter att ställa krav på exploatör, genom att förbudet mot villkor om att byggherren finansierar eller uppför allmänna byggnader som skola tas bort. Vidare ska kommunen ha möjlighet att lösa in mark för allmänna platser och allmänna anläggningar utan ersättning.

Utredningen betonar också vikten av att kommunerna driver en aktiv markpolitik. Detta kommer att tas upp i samband med att konsekvenser av förslagen ovan diskuteras.

3. Kommuner åläggs att följa upp byggrätter och Boverket att redovisa detta på nationell nivå och regional nivå.

### Allmänna utgångspunkter

Innan den egentliga konsekvensanalysen presenteras är det nödvändigt att diskutera vissa metodproblem och några utgångspunkter för analysen.

Det ideala är att en konsekvensanalys av en viss åtgärd bygger på en empirisk analys av vad liknande åtgärder som genomförts tidigare faktiskt haft för konsekvenser. På vissa områden t.ex. skatteområdet – finns erfarenheter från många länder och från tidigare perioder där ändringar i regler gjorts. Detsamma kan sägas om arbetsmarknadsområdet. Ibland genomförs ändringar i form av experiment i mindre

skala där en del av motiveringen just är att utvärdering av experimentet ska ge grund för en bedömning av vad åtgärden har för konsekvenser om den skulle genomföras i större skala. Även i dessa fall finns dock problem med att dra slutsatser: Det samband som observerades i land A kanske inte gäller i land B, det samband som observerades när en åtgärd genomfördes i liten skala kanske inte går att generalisera till en situation där åtgärden genomförs i större skala.

För den åtgärd som föreslås i denna utredning – att kommunen ges möjlighet att besluta om en kortare genomförandetid och att maktbalansen ändrats – har vi dock inte hittat något exempel på att en liknande åtgärd införts och utvärderats. Att bygga konsekvensanalysen på ett mer direkt empiriskt material är därmed omöjligt. Det som då återstår är att använda:

1. Teorier om påverkansfaktorer: I kapitel 6 presenterades teorier om hur privata aktörer fattar beslut och om det antas att dessa teorier stämmer någorlunda, så kan dessa teorier användas för att bedöma hur en privat aktör skulle reagera ifall en viss förändring införs.
2. Mer direkt empirisk kunskap om olika aktörers situation och hur de tänker kring relevanta frågor. Det material som presenterats i kapitel 5 om kommunernas situation och erfarenheter, och det material som presenteras i kapitel 6 om privata fastighetsutvecklare, har därför utnyttjats för de bedömningar som presenteras nedan.

Denna svårighet att mer exakt mäta konsekvenser innebär också att det inte är möjligt att dra slutsatser om relativt små skillnader. I en konsekvensanalys ska alternativa åtgärder diskuteras och i sammanhanget kunde det t.ex. handla om att ha två års genomförandetid eller fyra års genomförandetid, i stället för föreslagna tre år. Att säga något mer precist om skillnader mellan t.ex. två och tre års genomförandetid, förutom det som sägs i motiveringen i tidigare kapitel är därmed knappast meningsfullt. I fortsättningen diskuteras därför enbart utifrån de föreslagna tre åren men de principiella resonemangen är giltiga oberoende av detta.

En ytterligare komplikation är att konsekvenserna av en viss åtgärd beror av omständigheter som kan förändras oberoende av den aktuella åtgärden. Låt oss anta att åtgärd A ska utvärderas, men att det också diskuteras att införa en förändring B på ett närliggande

politikområde. Det kan då tänkas vara så att givet dagens situation, så har införande av åtgärd A en viss konsekvens. Om åtgärd B emellertid genomförs, kan emellertid ett införande av åtgärd A få andra konsekvens än om åtgärd A genomförs givet dagens situation. Men det kan också vara så att om åtgärd A genomförs ensamt så har den ganska små konsekvenser, och även att om åtgärd B genomförs ensamt, så har den också ganska små konsekvenser. Om både åtgärd A och åtgärd B genomförs så kan det bli väsentligt större effekter. Ett historiskt exempel som kan illustrera tankegången kan vara att om staten ger kommunen juridiska styrmedel (A) men inte ekonomiska resurser (B), eller ger kommunen ekonomiska resurser (B) men inte juridiska styrmedel (A), så blir det inte så stora effekter, men om kommuner både får juridiska styrmedel och ekonomiska resurser kan det bli stora effekter. Med tanke på att det kan finnas sådana kopplade effekter mellan olika tänkbara åtgärder, så kommer konsekvensanalysen även kortfattat ta upp hur åtgärder som föreslagits i nyligen framlagda utredningar kan påverka effekterna av de åtgärder som föreslås här.

En ytterligare aspekt som behöver beaktas är att när det gäller genomförandetider så skapar förslaget en möjlighet för kommunen att ange en kortare genomförandetid. Det är inget tvång för kommunen att utnyttja denna möjlighet. Detsamma gäller möjligheten att t.ex. lösa in mark för allmänt ändamål utan ersättning. I teorin kan ökade möjligheter för en aktör inte leda till försämringar för den aktören eftersom det kan antas att kommunen enbart använder möjligheten om det gynnar deras intressen. En bedömning av konsekvenser av att införa en möjlighet att göra något behöver därmed också bedöma i vilka situationer som den aktuella aktören kan förväntas utnyttja möjligheten.

## **8.1 Förslag om kortare genomförandetider i detaljplan och tidplan i exploateringsavtal med sanktioner**

Förslagen om möjlighet till kortare genomförandet i detaljplan och en tidplan i exploateringsavtal för att färdigställa bostäder m.m. med möjliga sanktioner i form av vite kan ses som två kompletterande

åtgärder inriktade på att byggandet sker snabbare. Om det i detaljplanen anges en relativt kort genomförandetid kan det sedan ske en precisering genom ett exploateringsavtal som mer i detalj reglerar vad kommunen och exploatören ska göra för att det ska vara möjligt att genomföra byggandet innan genomförandetiden går ut. Kärnan i dessa förslag är att kunna ålägga exploatören att bygga relativt snabbt, snabbare än den takt som skulle maximerat företagets vinst i en situation utan restriktioner.

### **8.1.1 Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för bostadsbyggandet: Allmänt**

Det övergripande syftet med de föreslagna åtgärderna är att utnyttjande av byggrätter inte ska dra ut på tiden, och därmed att bostadsbyggandet kan öka i situationer när det finns bostadsbrist. Om åtgärden har avsedda konsekvenser kommer den att leda till att fler människor kan hitta en bostad på rimliga villkor.

Den teoretiska analysen i kapitel 6 pekade på att det kan finnas situationer där det mest lönsamma för fastighetsutvecklaren är att skjuta upp hela eller delar av ett projekt, även om det är lönsamt att bygga redan i dag. Om genomförandetiden i planen kortas blir det mer riskfyllt för fastighetsutvecklaren att skjuta upp delar av projektet, eftersom företaget riskerar att förlora byggrätten när genomförandetiden gått ut. Då kan det mest lönsamma för fastighetsutvecklaren i stället vara att bygga mer i dag. Viten i ett exploateringsavtal ger i princip samma effekter.

Eftersom krav på snabbare genomförande minskar framtida förväntade vinster kommer möjligheten att ställa sådana krav att minska förväntningsvärden och markvärden. I Sverige finns dock ingen rätt till att exploatera mark och bygga, i och med att kommunen har ett planmonopol och kommunen bestämmer i princip ensam om det ska skapas byggrätter eller inte. En rationell markköpare är medveten om att regler kan ändras – ibland till ägarens nackdel (som t.ex. kortare genomförandetid), ibland till ägarens fördel (som t.ex. sänkt fastighetsskatt). Dessa tänkbara ändringar i olika riktningar finns med i den rationella investerarens riskbedömning. En rationell investerare vet att politiska majoriteter ändras och att nya majoriteter kan göra att regler ändras i den ena eller andra riktningen.

I många länder (t.ex. USA och Tyskland som beskrivs i Kalbro & Lind 2017 och Lind & Kalbro 2018) används s.k. ”inclusive zoning”, som just innebär att samhället ställer sociala krav av olika slag och därmed pressar ner markvärden. Särskilt gäller detta i områden med höga markvärden. Den minskning av markvärden som kan ske genom kommunens möjlighet att kräva snabbare genomförande ska därför inte ses som en ”förlust” för någon, utan som något som reflekterar ett risktagande för den som köper mark i tidiga skeden. För aktörer som köper mark efter att regeln införts kommer priset att bli lägre och därmed påverkas inte denna grupp direkt av regeln, givet att markvärdet för bebyggelse fortfarande är högre än markvärdet i alternativ användning. På en rationell marknad antas all ny information, t.ex. att regeländringar sannolikt kommer att genomföras, påverka priset omedelbart. Det är i så fall de som äger mark när denna nya information kommer som kan få se sitt markvärde falla något. Hur mycket det faller beror på hur aktörerna på marknaden bedömer sannolikheten av åtgärden och dess effekter. På en marknad där fastigheter säljs till högstbjudande räcker det med att det finns några aktörer som tror att ny potentiellt negativ information inte har så stor effekt för att effekten på markvärden ska bli begränsade. Om det bara är vissa aktörer som bedömer effekterna som mycket negativa, så innebär de enbart att dessa inte kan konkurrera vid en budgivning, eller att sådana markägare säljer till de fastighetsutvecklare som inte bedömer effekterna som så negativa.

Den teoretiska analysen pekade dock också på att ifall kommunen ställer krav på snabbare genomförande, så kan det göra hela projektet olönsamt och leda till att byggandet minskar i stället för att öka. Ifall kommunen hade perfekt information om fastighetsutvecklarens situation skulle dock kommunen enbart ställa krav på en kortare genomförandetid i de delar där det leder till att byggande tidigareläggs, och inte för delar där det riskerar att leda till att projektet inte blir av. I verkligheten är det dock en situation som kännetecknas av det som ekonomer kallar asymmetrisk information, och det är i praktiken en s.k. spelsituation: Fastighetsutvecklaren vet den verkliga situationen, men har intresse av att – oavsett om det stämmer eller inte – framställa det som att projektet inte kommer att genomföras ifall kommunen kräver ett snabbare byggande. Denna asymmetriska information försvagar kommunen förhandlingsposition och gör det mer riskfyllt att kräva en kortare genomförandetid.

Detta gör i sin tur att de positiva effekterna av möjligheten att kräva en kortare genomförandetid blir lägre.

En första slutsats av detta är att effekter av åtgärden blir mer positiva ju bättre kunskap som kommunen har om de faktorer som styr lönsamheten i ett projekt, t.ex. byggkostnader och priser/hyror på marknaden. Då kan kraven lättare anpassas så att de får avsedda konsekvenser.

En andra slutsats är att effekten av möjligheten att ställa krav på snabbare genomförande beror av den lokala situationen och om kommunen har vidtagit andra åtgärder som stärker deras förhandlingsposition gentemot en viss fastighetsutvecklare.

Ser man på de moderna teorier som presenterades i kapitel 6 så kommer en fastighetsutvecklarens intresse av att bygga relativt sakta bero av vad de tror andra företag kommer att göra. Räknar företaget med att andra företag kommer att bygga i vilket fall som helst så är det mer riskfyllt för en privat aktör att vänta med delar av sitt projekt. En kommun som vill göra det mer riskfyllt för en enskild aktör att vänta kan därmed i princip göra följande:

- Se till att det alltid finns flera alternativa utbyggnadsområden (och planlagd mark) i olika delar av en större tätort med projekt som vänder sig till samma målgrupp. De företag som väntar riskerar då att ett annat område hinner före. Ett större utbud av färdiga tomter av olika slag gör att något företag kan förväntas vilja genomföra lönsamma projekt i dag – även om ”alla” skulle vinna på att skjuta upp projekten och bara bygga lite i dag.
- Driva en aktiv kommunal markpolitik där färdiga planer tas fram och erbjuds olika byggherrar, inklusive det kommunala bostadsföretaget. Mindre aktörer kommer då förväntas vara intresserade av att bygga om det enskilda projektet är lönsamt – oberoende av om det vore mer lönsamt att vänta. I markanvisningsavtalet kan genomförandeprocessen regleras mer i detalj.

Sådana åtgärder leder till att en enskild fastighetsutvecklare inte längre har samma intresse av att ”bygga sakta” och då blir det lättare att komma överens om en snabbare utbyggnad.

På sikt kommer vidare kommunens strategi – om kommunen kräver korta genomförandetider eller ej – att påverka vilka aktörer som är mest intresserade av att arbeta med fastighetsutveckling i den

aktuella kommunen. Som framgick i kapitel 6 finns det olika typer av fastighetsutvecklare och vissa av dessa påverkas mer än andra av ett krav på korta genomförandetider. Det framgick också att de flesta intervjuade företag är tämligen flexibla i sin strategi och kan arbeta både med större egna markområden som köpts i ett tidigt skede, och med mark/markanvisning som tas över i ett sent skede av processen. Det framstår utifrån detta som viktigast att en kommun är konsekvent och förutsägbar så att fastighetsutvecklare vet vilka strategier och krav en kommun tillämpar. Då kan också markens värde bedömas lättare av alla inblandade parter.

Låt oss anta att en kommun är känd för att kräva korta genomförandetider. En fastighetsutvecklare som enbart har som strategi att köpa större markområde i ett relativt tidigt skede, och sedan planerar att exploatera detta område steg för steg under en längre tid i den takt som är bäst för företaget, kan komma att undvika kommuner som kräver korta genomförandetider. En kommun kan ju också genom planmonopolet vägra att planlägga små områden i taget och därmed tvinga fram planläggning av ett större område. Utnyttjar man sedan möjligheten till en kortare genomförandetid så sjunker lönsamheten för denna typ av fastighetsutvecklare. Däremot kan en kommun som tillämpar en kort genomförandetid dra till sig andra typer av fastighetsutvecklare, t.ex. sådana som vill komma in i ett relativt sent skede och ta mindre områden i taget. En mindre fastighetsutvecklare kan skaffa sig en option att köpa ett mindre område som sedan planläggs och byggs snabbt. På det sättet behöver inte fastighetsutvecklare ligga ute med pengar länge. Den korta genomförandetiden kan också tolkas som att kommunen själv inte ska försena projektet på olika sätt. Den korta genomförandetiden kan ses som ett avtal där båda parter förbinder sig att snabbt få det nya området bebyggt. Som nämndes ovan framgick i kapitel 6 är fastighetsutvecklare är flexibla och kan anpassa sig efter olika situationer. Konsekvens och förutsägbarhet blir då nyckelord, så att en seriös aktör kan bedöma vad som är rimligt att betala.

### **8.1.2 Omvärldsfaktorer och regeländringar som kan påverka förslagets konsekvenser**

Som nämndes i inledningen kan konsekvenserna av möjligheten att ha en kortare genomförandetid bero av förändringar i olika omvärldsfaktorer och regeländringar. En rad faktorer kan göra att det blir viktigare för kommunerna att i framtiden kunna påverka när bostadsprojekt genomförs.

De prognoser som finns pekar på en fortsatt snabb befolkningsökning i Sverige. Kommunerna har ett bostadsförsörjningsansvar som kan bli allt svårare att leva upp till i ljuset både av ökande befolkning och stora inkomstskillnader. I det nyligen publicerade betänkandet ”Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar” (SOU 2018:35), föreslås att både stat och kommun behöver engagera sig för att förbättra kunskapen om bostadssituationer för olika ”svaga” grupper på bostadsmarknaden. Åtgärdsförslag ska tas upp i en årlig dialog mellan länsstyrelse och kommun, och länsstyrelsen ska också ha ekonomiska resurser att hjälpa till att undanröja olika hinder. Bakom dessa förslag ligger indirekt ett krav på att kommunen också ska vidta mer kraftfulla åtgärder för att förbättra bostadssituationen för de grupper som under de senaste 15 åren kontinuerligt fått det svårare att hitta en bostad. Detta kan i sin tur underlättas om de kommunala styrmedlen stärks, och i denna delvis nya situation kan en kommunal möjlighet att ställa krav på kortare genomförandetid vara viktigare än vad det är i dag. I utredningen ”Lån och garantier för fler bostäder” (SOU 2017:108) föreslås också ökade möjligheter att få statligt ekonomiska stöd till byggande. Man kan se framför sig en situation där både kraven på kommunen ökar men också där administrativa styrmedel och ekonomiska stöd förstärks från statens sida.

### **8.1.3 Kommun- och statsfinansiella konsekvenser**

Betraktas förslaget ut ett kommunalekonomiskt perspektiv kan sägas att införande av en kortare genomförandetid i sig inte har några direkta ekonomiska konsekvenser. Om åtgärden har avsedda konsekvenser och leder till ett ökat byggande så kommer det att både innebära kostnader och intäkter för kommunen. Infrastruktur av olika slag kan behöva byggas ut snabbare än annars, men även skatteintäkter kan öka pga. de arbetstillfällen som ökat byggande innebär.

Kommunens sociala kostnader kan också minska ifall det finns ett större utbud av bostäder på marknaden.

Som nämndes ovan kan krav på snabbare genomförande av byggprojekt förväntas leda till lägre markvärden. Detta påverkar kommunen på två sätt: Det första är att värdet av den mark som kommunen redan innehar sjunker genom att priser vid markanvisningar sjunker om byggtakten ska vara högre. Minskade intäkter kan i sin tur påverka kommunens möjligheter att genomföra egna investeringar. Samtidigt bör betonas att det kommunala bostadsförsörjningsansvaret rimligen är överordnat en strävan efter att maximera intäkterna från sitt markinnehav. Den andra sidan av minskade markvärden är dock att kommunen i framtiden bör kunna köpa mark till lägre priser i och med att förväntningsvärden sjunker.

Att införa en kortare genomförandetid innebär inte i sig några direkta kostnader för staten. Eventuella följeffekter genom ökat bostadsbyggande bör vara positiva, främst genom ökade skatteintäkter.

#### **8.1.4 Konsekvenser för småföretagens möjligheter**

Som nämndes ovan kommer krav på kortare genomförandetider att gynna mindre aktörer som vill gå in i fastighetsutvecklingsprocessen i ett sent skede och snabbt genomföra ett projekt för att sen gå vidare till nästa. De som kan missgynnas av förslaget är främst större aktörer som har som strategi att köpa större markområden i tidiga skeden och sedan bygga etappvis under en längre period. Lägre markpriser som resultat av krav på kortare genomförandetider bör också gynna mindre aktörer som i regel inte har samma möjligheter att få fram kapital som en större aktör.

#### **8.1.5 Konsekvenser i andra avseenden**

##### **Jämställdhet mellan män och kvinnor, betydelse för att nå de integrationspolitiska målen**

Det finns skäl att tro att bostadsbrist särskilt missgynnar kvinnor (som i genomsnitt har lägre inkomster) och personer med utländsk bakgrund som är nya på den aktuella marknaden, och därmed inte har kontakter eller hunnit samla kötid. Givet att förslaget leder till

ökat byggande så kommer det att bidra till jämställdhet och att integrationspolitiska mål nås.

### **Betydelsen för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet**

Möjligheten att kräva kortare genomförandetider påverkar främst situationen där det finns ett tryck på bostadsmarknaden, och där det är lönsamt att bygga relativt mycket, även om det är mest lönsamt att bygga i etapper. Förslaget kan inte förväntas påverka byggande i de delar av landet där efterfrågan är lägre.

### **Betydelse för den kommunala självstyrelsen**

Förslaget innebär i princip att kommunen får större möjligheter att påverka utbyggnadstakter och kan ur det perspektivet ses som en förstärkning av den kommunala självstyrelsen, eftersom det är kommunen själv som väljer om den ska utnyttja möjligheterna eller ej.

### **Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet**

Bostadsbrist leder regelmässigt till svarta marknader och möjligheter för kriminella att tjäna pengar på att personer har svårt att hitta en bostad på den öppna marknaden. Ökat bostadsbyggande bör därmed minska möjligheterna för kriminella aktörer.

### **Förenlighet med EU:s statsstödsregler**

När det gäller genomförandetid så innebär förslaget innebär ingen ny regel utan enbart att en tidsgräns ändras från en kortaste genomförandetid på 5 år till en kortaste genomförandetid på tre år. Eftersom det dessutom handlar om en generell regel som gäller alla aktörer på samma sätt, kommer förslaget inte i konflikt med EU:s statsstödsregler. Även de föreslagna förändringarna/preciseringarna när det gäller exploateringsavtal är marginella och kan inte heller komma i konflikt med EU-regler.

## 8.2 Förslag som syftar till att förändra maktbalansen mellan kommun och företag

I ekonomisk analys är det vanligt att skilja mellan renodlade fördelningseffekter och effekter som rör den reala resursanvändningen. Flera olika förslag som utredningen diskuterar handlar om att förändra maktbalansen mellan kommun och fastighetsutvecklare, så att den i högre grad liknar den maktbalans som fanns innan de senaste ändringarna i lagstiftningen genomfördes. Det som diskuteras är en möjlighet att kunna ställa krav på att fastighetsutvecklaren ska lämna mark till allmänna anläggning mm utan ersättning, och att upphäva förbudet mot att låta byggherren uppföra eller finansiera allmänna anläggningar som skola och daghem.

Ser vi åtgärderna enbart ur ett fördelningsperspektiv innebär åtgärderna minskade utgifter för kommunerna för att åstadkomma en viss mängd bostäder. Åtgärderna kommer å andra sidan att minska projektets lönsamhet. Om det är väl fungerande marknader så kommer åtgärderna att leda till lägre markpriser. Fastighetsutvecklarna kommer inte att vara villiga att betala lika mycket för marken, givet att de vet att de måste ta en större andel av de totala kostnaderna. Åtgärderna innebär därmed på sikt en omfördelning mellan kommun och markägare.

Precis som diskuterades i avsnitt 1 ovan kan vi anta att en rationell fastighetsutvecklare, när denne köper mark i ett mycket tidigt skede, gör en sannolikhetskalkyl – och i den ingår också en bedömning av hur sannolika olika regelförändringar är. Dessa regeländringar kan ur fastighetsutvecklarens perspektiv både innebära fördelar – som när reglerna ändrades förra gången – och nackdelar – såsom de nu diskuterade ändringarna. I inget fall finns det anledning att se det som att någon behöver kompenseras: Det pris som fastighetsutvecklaren betalat bygger som sagt på en samlad riskbedömning där risken för regeländringar är en komponent.

När det gäller de reala effekterna behöver båda kommunens och fastighetsutvecklaren/ markägarens perspektiv analyseras.

Som framkom i intervjuerna med kommuner och kommunala företrädare i kapitel 5 har det faktum att kommunen varit tvungen att bära de aktuella kostnaderna i vissa fall gjort att kommunen inte har velat driva ett planärende, eftersom det skulle ha inneburit för stora kommunala kostnader. Bostadsbyggandet har därmed blivit mindre

än det annars hade varit. Det är svårt att bedöma hur vanligt detta är, och det finns inte heller något enkelt sätt att ta reda på det, eftersom det handlar om en hypotetisk situation där det alltid finns risk för en viss bias om en direkt fråga ställs.

Ser vi det ur en markägares/fastighetsutvecklarens perspektiv och utgår från den ”gamla” teorin om vad som bestämmer byggaktörernas beslut, så kommer i vissa fall projektet att genomföras på samma sätt som tidigare även om fastighetsutvecklaren får mindre intäkter pga. den nya regeln. Den enda skillnaden är enligt argumentationen ovan att markägaren får mindre betalt. Så länge som markvärdet för bebyggelse fortfarande är högre än markvärdet i alternativ användning bygger företaget precis som tidigare, enligt den klassiska teorin. I vissa fall kommer dock de högre kostnaderna för fastighetsutvecklaren att göra att markvärdet för bebyggelse inte längre är högre än värdet i alternativ användning. Projektet genomförs då inte, och i sådana fall kan man anta att kommunen inte ställer sådana krav om de vill att projektet ska bli av.

I den ”moderna” teorin spelar förväntningar en avgörande roll och det skapar en spel-situation som är mycket svårare att förutsäga. I ett extremfall bedömer fastighetsutvecklarna att dessa extra avgifter är tillfälliga och snart kommer att avskaffas, t.ex. av en ny politisk majoritet. I ett sådant läge kan en rad projekt läggas på is även om de är lönsamma i dag, utifrån att det bedöms som mer lönsamt att vänta.

Den bredare diskussion om krav på kommunen och alternativ för kommunen som togs upp ovan blir relevant även här. Har t.ex. kommunen egen mark att bygga på, så spelar det mindre roll om privata aktörer skjuter upp projekt. Och risken för en privat aktör med att skjuta upp projektet blir större när utbudet då hinner öka och pressa ner priser/hyror i det senarelagda projektet. Med lämpliga kompensering åtgärder är det rimligt att tro att det inte kommer att vara lönsamt, eller i alla fall tämligen riskfyllt, att skjuta upp projekt som är lönsamma i dag om de aktuella reglerna ändras, särskilt om det finns en bred politisk uppgörelse bakom beslutet.

När det gäller möjligheten att kräva att fastighetsutvecklaren uppför t.ex. en skolbyggnad, givet att det uppfyller de allmänna skälighetskraven, så måste detta ses i relation till skolans finansieringssystem. I dag finns privata aktörer som fokuserar på s.k. samhällsfastigheter och t.ex. köper befintliga skolor eller som bygger nya skolor. Skolorna hyrs sedan ut till en ”skol-operatör” som kan vara kommunen,

men också ett privat skolföretag. Om kommunen vill begränsa sitt risktagande i relation till osäkerhet i byggkostnader kan det vara rationellt att låta fastighetsutvecklaren uppföra byggnaden och sedan köpa den. Om kommunen redan i dag har relativt stora lån och inte vill belasta ekonomin genom att äga en skola, trots att det finns behov av en skola, kan fastighetsutvecklaren uppföra skolan och sedan sälja den till en privat aktör, eller själv hyra ut den till en skoloperatör – kommunen eller ett privat företag. Finns inte redan tidigt avtal med en köpare eller en långsiktig skoloperatör innebär denna modell en större risk för fastighetsutvecklaren. Givet att projektet som helhet ger en stor vinst för fastighetsutvecklaren kan dock detta vara skäligt. Ur fastighetsutvecklarens perspektiv finns dock även en fördel med denna modell och det är att de kan garantera sina kunder (bostadsköpare, hyresgäster) att det finns en skola i området. En sådan fördel finns naturligtvis också om det handlar om att fastighetsutvecklaren ska bygga lokaler till en förskola.

När det gäller konsekvenser i övriga dimensioner kan följande tilläggas i relation till vad som sagts ovan.

### **8.2.1 Kommunalekonomiska konsekvenser**

Syftet med det aktuella förslaget är att minska belastningen på kommunens ekonomi och är därför positiv ur ett kommunalekonomiskt perspektiv.

### **8.2.2 Konsekvenser för småföretag**

Mindre företag utvecklar i regel inte större områden där den typ av marköverlåtelse som diskuteras här blir relevanta. Några direkta konsekvenser för små företag har förslaget då inte.

### **8.2.3 EU:s statsstödsregler**

Förslaget handlar om att privata fastighetsutvecklare ska bidra mer till kostnaden för gemensamma anläggningar och givet att reglerna tillämpas konsekvent, kan det inte vara något problem ur ett statsstödsperspektiv.

### 8.3 Uppföljning av byggrätter i detaljplan

Utredningen föreslår att kommunerna och Boverket ska följa upp outnyttjade byggrätter i aktuella detaljplaner.

Kostnaderna för kommunen att göra detta måste bedömas som marginella. Det handlar inte om att gå igenom äldre planer som rör områden där kommunen ändå inte önskar mer bebyggelse. Sådana byggrätter kan man dessutom räkna med att dagens markägare har koll på ifall t.ex. kompletteringsprojekt är lönsamma.

Nyttan för kommunen att ha bra information om befintliga byggrätter är naturligtvis svår att mäta, men kan i enskilda fall ha stor betydelse och innebära kostnadsminskningar och tidsbesparingar om befintliga byggrätter kan nyttjas i stället för att kommunen behöver lägga resurser på att planera nya.

Boverket samlar redan i dag in ett omfattande material från kommunerna genom den s.k. Bostadsmarknadsenkäten. Att i samband med detta också samla in och analysera information om outnyttjade byggrätter bör inte påverka statens kostnader nämnvärt. Även i övriga dimensioner har inte förslaget i sig några direkta effekter.

### Referenser

- Kalbro, T & Lind, H. (2017), *Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2017:2.
- Lind, H & Kalbro, T. (2018), *Socialt hållbar bostadsförsörjning i Stockholm Stad: Tänkbara strategier*. Stockholm.
- Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar* (SOU 2018:35).
- Lån och garantier för fler bostäder* (SOU 2017:108).

## 9 Författningskommentar

### **PBL 4 kap. 21 § första stycket:**

Ändringen i paragrafen är enbart en ändring från fem år till tre år, från att tiden inte får vara kortare än fem år till att den inte får vara kortare än tre år.

### **PBL 6 kap. 3–11 §§**

De föreslagna paragraferna är med några undantag samma som gällde före 2015 innan de upphävdes. Vårt förslag om ett återinförande är dock begränsat till avstående av mark eller utrymme och avser inte att länsstyrelsen kan besluta om att en fastighetsägare även kunde förpliktas att bekosta anläggningar för gator och vägar m.m., se punkt 2 nedan.

De flesta infördes genom prop. 1985/86:1, se bl.a. s. 1176 ff., men hade sin motsvarighet redan i 70 och 113 §§ byggnadslagen. De avgörande paragraferna om avståendet är 3–5 §§, medan paragraferna 6–11 avser mer administrativa följder av ett avstående.

Som framgår av 3–5 §§ är det flera förutsättningar som måste vara uppfyllda för att länsstyrelsen ska kunna fatta beslut om att marken ska avstås, bl.a. att den behövs för en ändamålsenlig användning och att det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

Eftersom det handlar om ett återinförande kan länsstyrelserna vid beslutsfattandet använda sig av den praxis som utvecklats under lång tid, se redogörelsen under avsnitt 4.5.3. Även med ett återinförande av exploatörsbestämmelserna ska förstås inlösensbestämmelserna enligt 6 kap. 13–17 §§ fortfarande gälla. Så var det även tidigare.

Innebörden är att om ett avstående av mark enligt exploatörsbestämmelserna inte är möjligt kan kommunen lösa in mark för exempelvis allmän plats eller allmänna byggnadsverk enligt 13 §. I det fallet gäller då expropriationslagens bestämmelser om förfarande och ersättning.

Även om det handlar om ett återinförande behöver vi justera några bestämmelser enligt följande:

1. Vi föreslår en anpassning till nu gällande 6 kap. 41 § och den ändring vi föreslår i 6 kap. 40 §, se även nedan under nästa lagkommentar. I den tidigare exploatörsbestämmelsen i 6 kap. 4 § angavs bl.a. att länsstyrelsen kunde besluta om ett avstående av mark för *en allmän byggnad*. Samtidigt stod dock i paragrafen också att ett ytterligare krav för avståendet var att ”marken eller utrymmet behövs för en ändamålsenlig användning av området”. Enligt propositionen innebar det tillsammans att en markägare bara behövde avstå mark för sådana allmänna byggnader som krävs för bebyggelsen av området som exempelvis skola, men inte t.ex. för ett kommunhus (a. prop. s. 1178). I nuvarande 41 § används en mer uttrycklig lagstiftningsteknik, där anges i paragrafen byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla. Innebörden av de två olika bestämmelserna tycks vara att båda i huvudsak verkar syfta på samma sak, men det är uttryckt på olika sätt. Vi menar att det är rimligt att bestämmelserna korresponderar och anser att den mark kommunen ska kunna få utan ersättning är mark för allmän plats (gata, väg, park, torg eller annat område som är avsett för ett gemensamt behov) och mark för utbildning, vård eller omsorg som kommunen ska tillhandahålla, exempelvis skola. Vi anser att detta blir tydligare. Kravet om ändamålsenlig användning måste dock likväl stå kvar, även om marken behövs för exempelvis skola, måste skolan vara ändamålsenlig. Slutligen använder vi i den återinförda 4 § också termen byggnadsverk och inte byggnad. Även det är en anpassning till 6 kap. 40–41 §§ och enligt vår bedömning den i sammanhanget korrekta termen.
2. Vi föreslår alltså inte heller ett återinförande av 8 § andra stycket om att länsstyrelsen även får besluta att ägaren ska bekosta anläggande av gator, och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp och i vilken ordning arbetet ska utföras. Skälet för det

är att det under vårt arbete inte framkommit ett behov av sådana beslut, i stället avser behovet avstående av mark utan ersättning, eftersom det är svårt att finna mark och det är dyrt. När det gäller anläggande av gator finns fortfarande även nu de s.k. gatukostnadsbestämmelserna, 6 kap. 24–25 §§. Innebörden av dem är att kommunen när den anlägger eller förbättrar en gata eller annan allmän plats får besluta att ägarna till fastigheterna i området ska betala kostnaderna för sådana åtgärder och fördela kostnaderna mellan de olika fastighetsägarna. Vi menar därför att det här räcker med gatukostnadsbestämmelserna och att det enligt nuvarande 6 kap. 40 § är möjligt att träffa överenskommelser i exploateringsavtalet om detta. Vi begränsar därför återinförandet av exploatörsbestämmelserna till avstående av mark utan ersättning.

## 6 kap. 40 § första stycket punkt 2

Som framgår av den nuvarande paragrafen gäller redan att ett exploateringsavtal får innehålla överenskommelser mellan kommun och byggherre om att byggherren ska finansiera eller vidta åtgärder för anläggande av allmänna platser m.m. En förutsättning är att åtgärderna är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Med detta avses åtgärder som är direkt föranledda av detaljplanen och som behövs för att den bebyggelse som planen medger kan komma till stånd. De behöver inte vara begränsade till det specifika detaljplaneområdet utan det kan också handla om exempelvis åtgärder för att kommunikationen till och från ett bostadsområde ska fungera, se prop. 2013/14: 126 s. 156–157. En vidare förutsättning är att åtagandet ska stå i rimligt förhållande till byggherrens nytta av planen, det framgår av paragrafens nuvarande tredje stycke. Med nytta avses i sammanhanget att byggherrens kostnader ska vara skäliga med hänsyn till byggherrens förväntade intäkter av försäljningen eller uthyrningen av exempelvis bostäder. Det bakomliggande resonemanget är att detaljplanläggning oftast leder till att fastigheterna inom planområdet stiger i värde, eftersom detaljplanen normalt ger ökande möjligheterna att bebygga mark. Här har allmänna platser betydelse, exempelvis innebär en anslutning av enskilda fastigheter till allmän väg oftast att fastigheternas tillgänglighet förbättras, vilket i sin tur

typiskt sett leder till att fastigheternas värde påverkas i höjande riktning. se lagkommentaren till 6 kap. 40 § (Plan- och bygglagen, En kommentar, Didón m.fl. oktober 2016) och prop. 2009/10:170 s. 250 ff. Kravet på nytta ska normalt vara uppnått inom ramen för varje exploateringsavtal, men om det ingås flera avtal för en exploatering kan det vara nödvändigt att bedöma nyttan utifrån samtliga dessa avtal, se prop. 2013/14:126 s. 304.

Vi föreslår att hela 41 § om att ett exploateringsavtal inte får innehålla krav om finansiering av byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldig enligt lag har att tillhandahålla upphävs. I stället föreslår vi en uttrycklig reglering om att detta är tillåtet. Vi menar som framgått av våra allmänna överväganden, se kapitel 7, i grunden att en sådan reglering är överflödigt, eftersom det handlar om avtal och avtalsfrihet råder, vilket betyder att villkor i avtal alltid är möjliga om de inte bedöms vara exempelvis oskäligen enligt avtalslagens bestämmelser och den bedömningen görs av domstol. Samtidigt är exploateringsavtal komplext och det har historiskt rått en osäkerhet om vilka villkor som kommunerna kunnat/velat ställa. Villkor om finansiering av byggnader för exempelvis skola förekom tidigare innan regleringen om att det inte var tillåtet infördes, men det rådde en osäkerhet. Därmed räcker det enligt vår uppfattning inte bara att upphäva förbudet utan det krävs en positiv reglering.

Vi anpassar oss nu till den gällande systematiken som infördes 2015. I den paragrafen där det redan anges att ett exploateringsavtal får innehålla krav om finansiering eller vidta åtgärder för bl.a. allmänna platser lägger vi nu till att motsvarande ska gälla för byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg. För att inte gruppen byggnadsverk ska bli för stor och därmed leda till bristande förutsägbarhet måste även framöver framgå att det avser de byggnadsverk som ska innehålla en verksamhet som kommunen är skyldig att driva, eftersom annars även privat verksamhet som exempelvis privata psykologmottagningar skulle omfattas. Med vård, utbildning eller omsorg som kommunen är skyldig enligt lag att tillhandahålla avses enligt propositionen till införandet av förbudet, byggnader för de grundläggande kommunala skyldigheterna som t.ex. förskola, grundskola, och äldreomsorg, se prop. 2013/14:126 s. 305.

Vidare måste på samma sätt som gäller för allmän plats m.m. finnas en klar koppling till detaljplanen. När det gäller dessa allmänna

byggnadsverk behöver den kopplingen uttryckas på annat sätt än för allmänna platser m.m. Vi menar att en lämplig koppling är att behovet av byggnadsverket har uppstått genom den nya bebyggelsen enligt planen.

Innebörden av regleringen är att det inte längre finns ett hinder mot att ha ett sådant villkor i ett exploateringsavtal. Samtidigt är det självklart att det endast är en möjlighet, eftersom det handlar om ett ömsesidigt avtal förfogar båda parterna över innehållet. Även för den nya regleringen gäller kravet om att åtagandet ska stå i rimligt förhållande till nyttan gälla.

## **PBL 6 kap. 40 § andra stycket punkt 4:**

I termen tidsplan innefattas starttid och tidpunkt när byggnadsverk ska vara uppförda. Det kan också handla om att bestämma tidpunkter när delar av byggnadsverken ska vara uppförda. Det handlar självklart om byggnadsverk enligt detaljplan. Att termen byggnadsverk valts beror på att den enligt definitionen i 1 kap. 4 § betyder byggnad eller annan anläggning. Byggnad betyder i sin tur en varaktig konstruktion som består av tak och väggar och varit placerad på mark m.m. och som är konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den. Anläggningar är andra saker som byggs, men som inte är avsedda för människors uppehålle, som t.ex. vindkraftverk, vägar, parker. Det vi därmed åsyftar är bostäder och andra anläggningar.

Att vi i lagtexten överhuvudtaget anger byggnadsverk beror på att det redan är oomstritt att kommunen får uppställa villkor om tidsplan för andra åtaganden. I propositionen (prop. 2013/14:126 s. 157) anges det uttryckligen att ett exploateringsavtal även får innehålla tidsplan. Det har dock till oss anförts att tidsplan här i första hand skulle kunna syfta på tidsplan för åtgärder som traditionellt ingår i ett exploateringsavtal, exempelvis att exploatören vid viss tidpunkt ska ha färdigställt en allmän plats. Det som därmed är omdiskuterat är om en kommun även i ett exploateringsavtal skulle kunna kräva att exempelvis bostäder på privat mark skulle vara färdiga vid viss tidpunkt, se avsnitt 4.5.6. Det är just den osäkerheten vi vill förtydliga genom vårt förslag. I lagtexten anger vi inte att det är

kommunen som får ställa ett villkor, eftersom det dels saknar betydelse vem som förhandlar fram villkoret och dels på grund av att övriga paragrafer i 40–42 §§ är uppbyggda så.

Av 40 § nuvarande tredje stycket följer att byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Villkoret ska kunna kombineras med vite. Att använda vite i avtal kräver ingen lagreglering. Avtalsvillkor om vite får jämkas enligt 36 § avtalslagen.

## **PBL 6 kap. 40 § i dess helhet**

Förändringen i 40 § innebär att innehållet i punkt 2 och 4 är nytt, medan innehållet i punkt 1 och 3 motsvarar vad som gällt tidigare. För samtliga punkter gäller sista stycket i paragrafen om att åtagandet ska stå i rimligt förhållande till nyttan, även det har gällt tidigare. Även om innehållet i paragrafen har utvecklats gäller ändå precis som tidigare att uppräknningen inte är heltäckande, ett exploateringsavtal kan reglera andra frågor, exempelvis bebyggelsens utformning, och mer administrativa frågor som tidsplanering, kontroller och garanti-tider osv.

Slutligen gör vi också med hänsyn till paragrafen fått ett mer omfattande innehåll en smärre lagteknisk justering med en uppräknning i punktform. Förändringen innebär ingen ändring i sak.

# Särskilt yttrande

## **Särskilt yttrande av Anna Broman – Sveriges Byggindustrier**

I utredningens direktiv framhålls behovet av att

1. kartlägga kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk i enlighet med gällande detaljplaner och
2. säkerställa att i detaljplaner tillskapade byggrätter tas i anspråk utan onödigt dröjsmål.

I direktivet förutsätts att outnyttjade byggrätter i detaljplaner är ett betydande problem, som hindrar bostadsförsörjningen. Utredningen konstaterar att den samlade kunskapen kring detta är bristfällig och att det finns ett fortsatt behov av ökad kunskap om detaljplanlagda byggrätter och möjliga bostäder. Utredningen lämnar således inga tydliga besked. Frågorna kring hur många outnyttjade byggrätter det finns och hur många av dessa som i dagsläget är lämpliga för bebyggande är fortfarande obesvarade. Trots detta föreslår utredningen betydande förändringar i lagen. Det torde emellertid vara en förutsättning att sakfrågan om problemets omfattning är utredd innan det kan vara aktuellt att föreslå omfattande lagändringar eller andra genomgripande åtgärder.

Jag ställer mig därför inte bakom utredningens genomgripande förslag till lagförändringar. Nedan följer de främsta invändningarna.

### **Befintligt verktyg ej utrett**

Det är anmärkningsvärt att utredningen inte närmare analyserar tillämpningen av det instrument som redan finns i plan- och bygglagen, dvs inlösen enligt 6 kap. 15 § Plan- och Bygglagen (PBL).

Utredningen stannar vid ett konstaterande att instrumentet finns men inte nyttjas i någon omfattning, och att detta eventuellt beror på oklarheter kring ersättningsnivåer vid inlösen. Därefter lämnas frågan med motivet att det sistnämnda kring ersättningsnivåer ligger utanför utredningen, och är alltför komplicerat för att behandla inom ramen för utredningen.

Min uppfattning är tvärtom att utredningen först borde ha gått i mål med frågor kring 6 kap. 15 § PBL innan några slutsatser dras om behov av andra instrument. Frågan om ersättningsnivåer hade kunnat tas vidare. Är det givet att sådan inlösen ska ske till värdenivå enligt detaljplanens byggrätt? Frågan kan ses mot bakgrund att kommunen, efter att genomförandetiden löpt ut, faktiskt är fri att ändra eller utsläcka byggrätten, utan kompensation till den enskilde fastighetsägaren. Det hade varit önskvärt med en analys av tillämpningen av 6 kap. 15 § PBL, innan långtgående förslag om avtalsreglering lämnas.

### **Tidsfrister i exploateringsavtal – ett orimligt ”byggtvång”**

Utredningen föreslår att kommuner genom avtal ska kunna sätta tidsramar för byggandet, samt i avtalet bestämma en sanktion om byggandet inte sker inom den angivna tiden. Denna konstruktion, att samhället tvingar fram byggande på privat/enskild mark, är ny och genomgripande. Den föreslagna befogenheten, att i exploateringsavtal reglera genomförandet oavsett finansiella och konjunkturella förutsättningar, ställer stora krav på kommunerna att bedöma förutsättningarna för att klara byggkravet inom tidsfristen. Det kommer också att bli problematiskt att bedöma konsekvens av vitesbeloppets storlek och utdömande.

Utredningen klargör inte heller när, och med vem sådana avtalsvillkor ska kunna tas in i exploateringsavtal. Detta måste klargöras innan utredningens förslag tas vidare. Förslaget väcker frågor om likabehandling av kommunmedborgare/markägare oavsett var i kommunen eller i landet byggandet sker. Risken är stor för att frågan hanteras olika från fall till fall och från kommun till kommun.

Ett ytterligare problem med konstruktionen är förutsättningen för tidsfrist, där krävs att parten har rådighet över den åtgärd tidsfristen avser. Så är här inte fallet. Utöver laga kraftvunnen detaljplan krävs dels bygglov, dels startbesked för att påbörja byggandet.

Sammantaget riskerar ovanstående att leda till än mer utdragna förhandlingar och därmed också än mer långdragna detaljplane-processer. Detta eftersom antagandebeslut är avhängiga avtalstecknande, som med förslaget även ska innefatta tidsfrister.

Utredningens förslag om tidsfrister och viten är mycket långtgående. Införandet av ett ”byggtvång”, i enlighet med utredningens förslag, riskerar att minska benägenheten att alls söka tillstånd till byggande i form av bygglov/detaljplan. Mindre och medelstora aktörer/bolag drabbas dessutom särskilt hårt av att kommunerna genom viten tvingar fram ett byggande i situationer då marknadsförutsättningar saknas och/eller i sämre konjunkturlägen.

### **Avstående av kvartersmark för skolor m.m. utan ersättning**

Före år 2015 kunde kommuner få tillgång till skoltomter på privat mark utan ersättning, i den mån detta krävdes för genomförandet av detaljplanen och var skäligt med hänsyn till exploatörens nytta. I dag krävs en inlösen till 125% av fastighetens värde. Skulle utredningens förslag om avstående av mark utan ersättning bli verklighet krävs betydligt mer djupgående analyser och vägledningar vad gäller tillämpningen av en sådan lagregel. De kriterier som anges i föreslagna lagtexter (6 kap. 4–5 §§) måste således tydliggöras i utredningens huvudtexter och/eller i författningskommentarer. En skillnad jämfört med tidigare är att det inte längre finns en lika tydlig koppling mellan skolor och värdet på de tillkommande bostäderna i ett område, bland annat beroende på att närhetsprincipen inte längre gäller vid skolval.

## Varför ska byggherrar/markägare kunna åläggas att bekosta eller uppföra byggnader för vård, utbildning eller omsorg?

Frågan om kommuners möjligheter att finansiera utbyggnad av skolor och förskolor finns inte med i direktiven.

Utredningens formuleringar uttrycker att det tidigare funnits möjligheter för kommuner att förhandla om att exploatörer ska bekosta skolbyggnader. Något lagstöd för detta har aldrig funnits i PBL, ej heller före år 2015. När en myndighet som beslutar om byggande på enskilda mark är detta en fråga om myndighetsutövning. Alla åtgärder i myndighetsövning kräver stöd i lag och avtal får inte innehålla mer långtgående krav än vad som annars skulle ha kunnat genomföras med stöd av lag.

Utredningens förslag om att markägare ska bekosta skolor är långtgående, och väsensskilt från att bekosta exempelvis gator. Det kräver en betydligt djupare analys än den som utredningen genomfört innan ett sådant förslag läggs fram. Exempelvis är det inte belyst vilka finansieringsnivåer som avses, eller vad som händer om skolbyggnaden efter en tid ändrar användning så att den inte längre kan anses ha någon koppling till områdets bostäder mm.

Den kraftigt förändrade princip för finansiering av skolor som förslaget innebär kräver noggranna analyser av exploatörens nytta av anläggningen, se motsvarande reglering i 6 kap. 40 § PBL vad gäller ”nödvändiga åtgärder”. Frågorna kring nytta och kostnadsfördelning är redan svårbedömda vad gäller infrastruktur (som har en direkt koppling till planens genomförande). Den problematiken är sannolikt än större i frågan om nyttoberäkningar för skolor (som ofta har ett stort geografiskt upptagningsområde). I stadsutvecklingsprojekt, där i första hand behovet av skolor uppstår, krävs dessutom en rimlig fördelning av kostnader dels inbördes mellan olika exploatörer/byggherrar, dels mellan exploatörer/byggherrar och kommunen/kommunerna. Det förefaller därmed svårt att hitta ett tillräckligt förutsägbart, enkelt och rättssäkert/rättvist system för exploatörers finansiering av skolbyggnader.

## Exploateringsavtalens rättsliga karaktär – ett tillägg

Exploateringsavtal är kopplade till detaljplanernas genomförande. Markägarens åtaganden att avstå mark eller bekosta vissa åtgärder kan inte gå längre än vad som, utan avtal, vore möjligt att kräva med stöd av lag. Det är på sin plats att påtala att utredningen i stället beskriver exploateringsavtal som frivilliga civilrättsliga avtal mellan en markägare (exploatör) och kommunen, med innebörd att det inte behöver finnas stöd i lag för avtalens innehåll. Ett sådant betraktelsesätt är anmärkningsvärt – och har inte stöd vare sig lag eller den juridiska litteraturen.

Med utredningens synsätt skulle det vara möjligt att t. ex. avtala om att markägaren/exploatören ska bidra till något som inte har samband med detaljplanen. Orimligheten i detta blir tydlig vid insikten att beslut om detaljplaner och deras genomförande utgör myndighetsutövning. För att ytterligare klargöra det orimliga i utredningens resonemang, kan en jämförelse göras med annan prövning av byggande – t. ex. bygglov, ingen skulle hävda att markägare ska tvingas ingå avtal med kommunen som förutsättning för bygglov.



# Kommittédirektiv 2017:74

## **Kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2017

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska kartlägga kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk i enlighet med gällande detaljplaner. Om det finns behov av att förstärka kommunernas möjligheter i detta avseende, ska utredaren lägga fram förslag som tillgodoser behovet. Syftet med utredningen är att kommunerna i högre utsträckning än i dag ska kunna säkerställa att i detaljplaner tillskapade byggrätter tas i anspråk utan onödigt dröjsmål.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2018.

### **Bakgrund**

Under de senaste åren har det genomförts ett antal utredningar när det gäller frågan om och i så fall i vilken omfattning byggrätter för bostadsändamål inte har kommit att utnyttjas. Plan- och bygglagen innehåller bl.a. bestämmelser om detaljplaners omfattning, utformning och genomförande. I det följande lämnas en redovisning i nu nämnda avseenden.

*Tidigare genomförda studier*

Lantmäteriet konstaterade i en promemoria 2013 att det av fastighetsregistret (taxeringsuppgiftsdelen) framgick att det i Sverige fanns cirka 115 000 tomter för småhus som inte hade bebyggts (60 000 för permanenthus och 55 000 för fritidshus). Dessa tomter var belägna både inom och utanför detaljplanelagda områden. Som förklaringar till det stora antalet obebyggda tomter angavs i rapporten att många tomter var belägna i kommuner med låg efterfrågan och att marknadsförutsättningarna inte hade varit tillräckligt goda. Enligt promemorian var det emellertid anmärkningsvärt att det fanns cirka 14 000 obebyggda tomter för permanenthus i de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Regeringen gav den 3 oktober 2013 länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Skåne och Västra Götalands län i uppdrag att var för sig i ett urval kommuner göra en inventering av förekomsten av sådan detaljplanelagd mark avsedd för bostadsändamål som inte tagits i anspråk för det planerade ändamålet. I uppdraget ingick också att göra en djuplodande analys av orsakerna till att respektive identifierad, icke-ianspråktagen byggrätt inte hade tagits i anspråk.

Av länsstyrelsernas redovisningar i mars 2014 framgår att det i samtliga län fanns detaljplaner för bostäder som fått laga kraft där byggstart inte hade skett. En stor del av dessa byggrätter ingick i projekt där byggherrarna planerade för en utbyggnad i etapper där efterfrågan styrde det tidsmässiga genomförandet. Det innebär att det varit konjunkturen och de marknadsmässiga förhållandena som har avgjort när byggandet kommit i gång. Svårigheterna att påbörja vissa projekt eller att åstadkomma en snabbare utbyggnad av ett område anses också ha varit att byggherrarna riktat in sig mot en för snäv kundkrets och därmed konkurrerar om samma kundgrupper. I flera fall har skälet till att byggrätterna inte tagits i anspråk varit att planerna varit alltför detaljerade och att de tilltänkta projekten behövt projekteras om efter att detaljplanerna blivit inaktuella.

På uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting hösten 2013 har konsultbolaget Sweco studerat 25 av Sveriges tillväxtkommuner för att klarlägga hur många outnyttjade detaljplaner som finns och varför de inte har förverkligats. Av Swecos rapport Hänger det ihop? framgår bl.a. att det fanns färdiga detaljplaner för 71 800 bostäder i

de studerade kommunerna, men att det i samma kommuner bara påbörjades byggande av 13 600 bostäder per år under perioden 2008–2012. Av det totala antalet outnyttjade byggrätter fanns 22 250 i Stockholms, Malmö och Göteborgs kommuner.

Av de intervjuer som Sweco genomfört med sakkunniga i kommunerna framgår att den enskilt största anledningen till att byggstarterna dröjt har varit att byggföretagen väntar på bättre marknadsförutsättningar. Att byggstarterna inte legat i fas med de byggklara detaljplanerna beror i vissa fall på att planerna omfattar större utbyggnadsområden som av olika skäl byggs ut etappvis. I andra fall har orsaken varit att utbyggnaden av nödvändig infrastruktur fördröjts. I rapporten anges vidare att byggföretagen ofta konkurrerat med varandra med samma typ av bostäder och att byggstarter för likartade projekt inte kunnat ske samtidigt. Företagens intresse för att bygga bostäder i mindre centrala områden har vidare ofta varit svalt, trots att det funnits ett behov av bostäder i områdena.

Av det utredningsmaterial som presenterats ovan framgår klart att det finns ett stort antal byggrätter som inte tagits i anspråk och att det finns olika orsaker till att så inte har skett. Antalet icke utnyttjade byggrätter i landet kan bedömas motsvara flera års bostadsproduktion.

### *Plan- och bygglagen*

Enligt 4 kap. 21 § plan- och bygglagen (2010:900) ska kommunen ange en genomförandetid i en detaljplan. Tiden ska bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen, men tiden får inte vara kortare än fem år och inte längre än femton år. Av bestämmelserna i 4 kap. plan- och bygglagen framgår vidare att en detaljplan inte får omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid. Den får inte heller vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte.

Tillsammans med detaljplanen ska det finnas en beskrivning av hur den ska förstås och genomföras (planbeskrivning). Beskrivningen ska bl.a. innehålla en redovisning av hur planen är avsedd att genomföras. Av redovisningen ska det bl.a. framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar.

Av 6 kap. 15 § plan- och bygglagen framgår att om kommunen är huvudman för en allmän plats som är avsedd att tillgodose en kvartersmarks eller ett annat utrymmes behov av den allmänna platsen och kvartersmarken eller utrymmet vid genomförandetidens utgång inte har bebyggts på ett sätt som i huvudsak följer detaljplanen, får kommunen lösa in marken eller utrymmet. Rätten att lösa in marken eller utrymmet gäller inte om marken eller utrymmet omfattas av ett bygglov som får tas i anspråk.

### Utredningsbehovet

Behovet av nya bostäder i Sverige är stort. Den omständigheten att det i många kommuner finns ett betydande antal byggrätter som inte har kommit att utnyttjas eller som utnyttjas först efter ett flertal år medför att det finns utrymme för ett ökat byggande. Kommunal detaljplanläggning för bostadsändamål sker i syfte att planerna ska genomföras.

Detaljplaner är i regel en färskvara. Det innebär att svårigheterna att genomföra en plan på det sätt som varit avsikten blir större ju längre tid som går från det att planen utarbetades till dess att den genomförs. I vissa fall leder en fördröjning till att det måste ske en omprojektering eller att detaljplanen måste ändras.

Kommunerna kan påverka planeringens omfattning och innehåll och därigenom också i vissa avseenden påverka det tidsmässiga genomförandet av utarbetade detaljplaner. Bland de instrument som i övrigt står till kommunernas förfogande finns bl.a. markanvisnings- och exploateringsavtal. Båda dessa avtalstyper kan innehålla överenskommelser om det tidsmässiga genomförandet av planerna. De kan också innehålla bestämmelser om vite i de fall byggherren inte fullgör sina skyldigheter enligt tecknat avtal. Markanvisningsavtalen kan vidare innehålla överenskommelser om att den mark som över- eller upplåtits till byggherren ska återgå till kommunen om byggherren inte fullgör sina åtaganden, t.ex. när det gäller det tidsmässiga genomförandet av planen. Avtalen kan vidare reglera hur och på vilka villkor en sådan återgång av marken ska gå till.

Kommunerna har vidare i vissa fall möjlighet att efter det att genomförandetiden har gått ut lösa in sådan kvartersmark som inte

har bebyggts på ett sätt som i huvudsak följer detaljplanen. Tillämpning av dessa bestämmelser kan ge kommunen rådighet över den obebyggda marken och därmed skapa förutsättningar för kommunen att genomföra planen i egen regi eller efter ett markanvisningsförfarande låta byggrätterna tas i anspråk av en annan byggherre.

Ett snabbt genomförande av de detaljplaner som har utarbetats kan medföra ett ökat bostadsbyggande och kan därmed bidra till en förbättrad situation på bostadsmarknaden. Det finns därför skäl att närmare utreda vilka möjligheter kommunerna har att påverka planeringens tidsmässiga genomförande och hur dessa möjligheter tillämpas i praktiken.

## Uppdraget

Det är angeläget att de detaljplaner som antas och får laga kraft verkligen genomförs. Mot bakgrund av det stora behovet av nya bostäder är det särskilt angeläget att de byggrätter för bostadsändamål som tillskapas genom detaljplaneläggning kommer till genomförande utan onödigt dröjsmål. Enligt plan- och bygglagen är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Kommunerna har vidare enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ansvar för planeringen för bostadsförsörjningen. Den fråga som då infinner sig är vilka möjligheter som kommunen har att säkerställa att de byggrätter som tillskapas genom detaljplaneläggning verkligen utnyttjas och vilka medel kommunen har att påskynda genomförandet av sådana detaljplaner som har fått laga kraft samt om dessa medel är tillräckliga. Utredaren ska därför

- kartlägga kommunernas användning av de möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk som har beskrivits ovan under rubriken Bakgrund samt analysera hur effektiva dessa instrument är,
- studera och redovisa eventuella andra i dag förekommande kommunala metoder som syftar till att säkerställa att i detaljplaner tillskapade byggrätter tas i anspråk samt hur dessa metoder används och hur effektiva de är,

- sprida information om goda exempel på effektiva metoder för ett snabbt genomförande av utarbetade detaljplaner,
- bedöma om det finns behov av att förstärka kommunernas möjligheter att säkerställa att detaljplanerna genomförs och,
- om det finns ett behov, eller om det framstår som svårt för kommunen att ingå avtal med samma innebörd lägga fram förslag, inklusive författningsförslag, som förstärker kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter bebyggs i enlighet med gällande detaljplaner.

Uppdraget omfattar inte skattefrågor.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska analysera kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Om de förslag som lämnas påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, företag eller enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Utredaren ska i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen beakta proportionalitetsprincipen beträffande eventuella inskränkningar av den kommunala självstyrelsen i sina redogörelser, analyser och förslag. Utredaren ska vidare särskilt redovisa vilka konsekvenser utarbetade förslag kan få för bostadsbyggandet.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organ, särskilt Boverket, Lantmäteriet, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges Byggindustrier.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2018.

(Näringsdepartementet)

# Tilläggsdirektiv till Byggrättsutredningen (N 2017:06)

## Innehåll

- Förlängd tid för uppdraget

Beslut vid regeringssammanträde den 23 november 2017

## Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 22 juni 2017 kommittédirektiv om kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk (dir. 2017:74). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 31 mars 2018.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2018.

(Näringsdepartementet)



# Tilläggsdirektiv till Byggrättsutredningen (N 2017:06)

## Innehåll

- Förlängd tid för uppdraget

Beslut vid regeringssammanträde den 17 maj 2018

## Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 22 juni 2017 kommittédirektiv om kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk (dir. 2017:74). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 31 mars 2018.

Regeringen beslutade den 23 november 2017 tilläggsdirektiv till Byggrättsutredningen (N 2017:06). Enligt tilläggsdirektiven (dir. 2017:115) skulle uppdraget redovisas senast den 31 maj 2018.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 7 augusti 2018.

(Näringsdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2018

## Kronologisk förteckning

---

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.  
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.  
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.  
– för elever och barn i en bättre skola.  
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor  
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt  
– förslag till enklare och flexibla  
upphandlingsregler och vissa regler  
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid  
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.  
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.  
Del 1: Att underlätta efterföljande  
planering. Del 2: Kommunal reglering  
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.  
– tillitsbaserad styrning och ledning  
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning  
som bidrar till verksamhetsutveckling  
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet  
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla  
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av  
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter  
vid Myndigheten för vård-  
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,  
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-  
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion  
ur ett jämlikhetsperspektiv.  
Kartläggning av socioekonomiska  
skillnader i vårdutnyttjande och  
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler  
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning  
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter  
– moderniserad lagstiftning för ökad  
samordning. N.
59. Statens gruvliga risker. M.
60. Tillträde till Rotterdamreglerna. Ju.
61. Rättssäkerhetsgarantier och hemliga  
tvångsmedel. Ju.
62. Kamerabevakning i brottsbekämp-  
ningen – ett enklare förfarande. Ju.
63. Behandlingen av personuppgifter  
vid Försvarsmakten och Försvarets  
radioanstalt. Fö.
64. Utökad tillsyn  
över fastighetsmäklarbranschen. Ju.
65. Informationsutbyte vid samverkan  
mot terrorism. Ju.
66. Ett mer konkurrenskraftigt system  
för stöd vid korttidsarbete. Fi.
67. Ett snabbare bostadsbyggande. N.

# Statens offentliga utredningar 2018

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.  
Många utmaningar återstår. [12]  
Flexibel rehabilitering. [21]  
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]  
Tid för utveckling. [24]  
Vissa fredspliktsfrågor. [40]  
Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

### Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring  
– konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]  
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.  
Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]  
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]  
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]  
Gräsrotsfinansiering. [20]  
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]  
Styra och leda med tillit.  
Forskning och praktik. [38]  
Tryggad tillgång till kontanter. [42]  
Statliga servicekontor  
– mer service på fler platser. [43]  
Möjligt, tillåtet och tillgängligt  
– förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet.  
– tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]  
En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]  
F-skattesystemet  
– några särskilt utpekade frågor. [49]  
Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete [66]

### Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]  
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]  
En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]  
Behandlingen av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt. [63]

### Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]  
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]  
En nationell alarmeringstjänst  
– för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]  
Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]  
Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]  
En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]  
Tillträde till Rotterdamreglerna. [60]  
Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel. [61]

Kamerabevakning i brottsbekämpningen  
– ett enklare förfarande. [62]

Utökad tillsyn över  
fastighetsmäklarbranschen. [64]

Informationsutbyte vid samverkan mot  
terrorism. [65]

#### **Kulturdepartementet**

Statens stöd till trossamfund i ett  
mångreligiöst Sverige. [18]

Konstnär – oavsett villkor? [23]

Ett oberoende public service för alla  
– nya möjligheter och ökat ansvar.  
[50]

Barns och ungas läsning  
– ett ansvar för hela samhället. [57]

#### **Miljö- och energidepartementet**

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.  
Beslut under osäkerhet. [8]

Mindre aktörer i energilandskapet  
– genomgång av nuläget. [15]

Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Statens gruvliga risker. [59]

#### **Näringsdepartementet**

Vägen till självkörande fordon –  
introduktion. Del 1 + 2. [16]

Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar.  
[35]

En utvecklad översiktsplanering.  
Del 1: Att underlätta efterföljande  
planering. Del 2: Kommunal reglering  
av upplåtelseformen. [46]

Resurseffektiv användning av  
byggmaterial. [51]

Särskilda persontransporter  
– moderniserad lagstiftning för ökad  
samordning. [58]

Ett snabbare bostadsbyggande. [67]

#### **Socialdepartementet**

Framtidens biobanker. [4]

Vissa processuella frågor på social-  
försäkringsområdet. [5]

Ju förr desto bättre – vägar till  
en förebyggande socialtjänst. [32]

Att bryta ett våldsamt beteende  
– återfallsförebyggande insatser  
för män som utsätter närstående  
för våld. [37]

God och nära vård. En primärvårdsreform.  
[39]

Behandling av personuppgifter  
vid Myndigheten för vård-  
och omsorgsanalys. [52]

Översyn av maskinell dos, extempore,  
prövningsläkemedel m.m. [53]

Styrning och vårdkonsumtion  
ur ett jämlikhetsperspektiv.  
Kartläggning av socioekonomiska  
skillnader i vårdutnyttjande och  
utgångspunkter för bättre styrning.  
[55]

#### **Utbildningsdepartementet**

En strategisk agenda  
för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande  
som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar  
– för unga som varken arbetar eller  
studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet  
i centrum – ett ramverk för lärares  
och rektors professionella  
utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan  
för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodo-  
räknande och livslångt lärande. [29]

Rätt att forska. Långsiktig reglering av  
forskningsdatabaser. [36]

Statliga skolmyndigheter.  
– för elever och barn i en bättre skola.  
[41]

#### **Utrikesdepartementet**

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]

Bättre kommunikation för fler  
investeringar. [56]