

Yttrande över betänkandet Ett snabbare bostadsbyggande (SOU 2018:67)

Sammanfattning

Boverket avstyrker förslagen om

- ett återinförande av exploatörsbestämmelserna,
- att upphäva inskränkning mot att byggherren finansierar byggnadsverk för vård, utbildning och omsorg,
- att ge i uppdrag till Boverket att årligen samla in uppgifter om antalet möjliga bostäder i detaljplaner.

Boverket tillstyrker förslagen om

- att införa en möjlighet till kortare genomförandetid än fem år
- att Boverket får i uppdrag att utreda behovet av ett återinförande av en kommunal förköpslag,
- ett förtydligande av att det är tillåtet med överenskommelser om tidsplan i exploateringsavtal,
- att expropriationslagen och inlösenbestämmelserna ska utredas i särskild ordning, med inriktning på en översyn av ersättningsbestämmelserna.

Förslaget om att låta Boverket och Lantmäteriet utreda hur information om byggrätter och möjliga bostäder kan tillgängliggöras i en digital planprocess ryms redan inom ett pågående uppdrag som Boverket har.

Möjlighet till kortare genomförandetid

Boverket tillstyrker förslaget att göra det möjligt att sätta genomförandetiden för en detaljplan till som kortast tre år i stället för nuvarande minimitid på fem år. Det kan till exempel vara motiverat att sätta en kortare genomförandetid än

fem år för en begränsad del av ett planområde eller för en mindre detaljplan, där förutsättningarna för genomförandet bedöms vara enkla. Skulle denna bedömning senare visa sig inte stämma kan, som utredningen noterar, genomförandetiden förlängas. Boverket menar också att det kan vara rimligt att kunna sätta en kortare genomförandetid än fem år vid kompletteringsbyggnation.

Återinförande av exploatörsbestämmelserna

Boverket avstyrker ett återinförande av exploatörsbestämmelserna. Vi instämmer i att det är rimligt att en markägare som genom planläggningen får en kraftig värdestegring på sin mark, bidrar till plangenomförandet genom att avstå en mindre del av sin mark för sådana allmänna platser som kommer att behövas till följd av genomförandet av planen. Detta regleras dock redan, genom nuvarande lagstiftning i 6 kap. 40 § Plan- och bygglagen (SFS 2010:900), enligt vilken kommunen kan avtala om att byggherren ska finansiera bland annat allmänna platser och vissa tekniska anläggningar. Den förändring som förslaget att återinföra exploatörsbestämmelserna i praktiken skulle kunna leda till är att kommunen i vissa planer slipper betala ersättning för mark för en förskola. Det är mer tveksamt om andra byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg skulle kunna anses nödvändiga för en ändamålsenlig användning av planområdet.

Boverket ser problem med att återinföra exploatörsbestämmelserna i PBL då det förutsätter harmonisering med nuvarande lagstiftning. En sådan harmonisering kräver en mer långtgående översyn än den som utredningen ger vid handen. Bestämmelserna har varit komplicerade att tillämpa och Länsstyrelsen har ingen självklar expertroll. Värderingsprinciperna och praxis har förändrats sedan reglernas tillkomst med ett flertal avgöranden där ansökningar om avstående av mark utan ersättning avvisats just med hänsyn till att resultatet för den enskilde blev oskäligt och orättvist.¹

Det skulle vara alltför komplext att återinföra samma bestämmelser när både bakomliggande regelverk och praxis förändrats över tid. I plangenomförandeutredningens betänkande (SOU 2012:91) som byggde på Lantmäteriets rapport (LMV-rapport 2011:1) och en fördjupad analys av före detta fastighetsrådet Anders Dalsjö, redogjordes för en i dag mer ändamålsenlig lösning där ersättningsfri åtkomst borde hanteras och regleras i expropriationslagen tillsammans med andra ersättningsfrågor. Lagändringen genomfördes inte i denna del. Denna lösning skulle i sådana fall vara lämpligare att utreda än ett återinförande av exploatörsbestämmelserna.

Boverket yttrade sig år 2013 över Plangenomförandeutredningens förslag att ta bort vissa av exploatörsbestämmelserna. Utan att närmare behandla dessa i sak, ansåg Boverket att det fanns ett värde i att PBL tillhandahöll en ram för exploa-

¹ Se t. ex. Regeringsbeslut 2006 (M2006/1936/F/P), Regeringsbeslut 2008 (M 2007/2616/F/P), Regeringsbeslut 2010 (M 2009/4921/F/P), Regeringsbeslut 2012 (M 2011/600/Ma/P), Högsta förvaltningsdomstolen RÅ 1994 ref. 54 och Kammarrätten i Göteborgs dom 1989-11-08 mål nr 465-1989.

teringsprojekt vid sidan av avtalsrätten. Exploatörsbestämmelserna betraktades tidigare som den legala förutsättningen för exploateringsavtal, vilka inrymmer såväl myndighetsutövning (reglering av mark i annans ägo) som avtalsrättsliga komponenter. Boverkets yttrande tog fasta just på behovet av en laglig reglering av exploateringsavtal – något som nu finns på plats – men menade att eventuella förändringar borde ske utifrån ett helhetsperspektiv, inom ramen för PBL-utredningen.

Upphäva inskränkning mot att byggherren finansierar byggnadsverk för vård, utbildning och omsorg

Boverket avstyrker förslaget. Som utredningen påpekar innebär regleringen av exploateringsavtalen en insnävning av vilka allmänna anläggningar som kommunen får skriva exploateringsavtal om. Det var också avsikten. Mark som behövs för till exempel skolor måste kommunen, om den ska vara huvudman för skolan, därför skaffa sig rådighet över på annat sätt innan planen antas.

Utredningen jämför allmänna byggnadsverk för verksamhet som kommunen är skyldig att tillhandahålla – som skolor, vård och omsorg – med vad som i dag gäller för allmän plats, anläggningar för vattenförsörjning och avlopp, med mera. Boverket ser dock i det här sammanhanget vissa avgörande skillnader; medan vägar, gator samt vatten och avlopp krävs för att byggandet ska genomföras är det betydligt svårare att motivera vilken nytta byggherren har av till exempel en skola eller byggnader för vård och omsorg. I den mån denne har det är det också något andra fastighetsägare – som inte berörs av kostnaden och planen – kan ha samma nytta av. Till skillnad från allmän plats kan en byggnad dessutom ändra användning. Det som i planen anges som exempelvis skola kan senare få en funktion som helt saknar nytta för byggherren.

Exploateringsavtal har ett starkt offentlighetsrättsligt inslag. En vägledande dom i Högsta domstolen har anvisat att exploateringsavtal endast får innehålla krav som har stöd i den offentlighetsrättsliga lagstiftningen.² På denna grund har avtalsvillkor i exploateringsavtal ansetts vara oskäligen enligt avtalslagen eller ansetts innebära ett moment av rättsstridigt tvång från offentlig myndighets sida gentemot enskild då avtalen framställt mer vidsträckta krav på medfinansiering av till exempel social infrastruktur som vård, utbildning och omsorg. Denna rättspraxis har numera kodifierats i 6 kap. 41 § PBL.

I den utsträckning som exploateringsavtal således ålägger privata intressenter en skyldighet ”att uppföra eller bidra till kostnaderna för sådana anläggningar, byggnader eller verksamheter som kommunen har ett lagstadgat ansvar att ombesörja, exempelvis vård, skola och omsorg” har det ansetts lagstridigt.³ Rättsordningen anvisar olikartat huvudmannaskap för olika allmänna ändamål som finansieras genom skatteuppbörd och utifrån kommunal kompetens. Det kan

² Se NJA (1980:1).

³ Plan- och bygglagen (2010:900): En kommentar, del 1, 6:39–42 s. 9.

handla om landstingens ansvar för hälso- och sjukvård eller kommunernas tillhandahållande av skolväsende eller äldreomsorg.

Förtydligande om att överenskommelser om tidsplan i exploateringsavtal är tillåtet

Boverket instämmer i utredningens bedömning och tillstyrker förslaget. Vi instämmer i slutsatsen att det är tillåtet med tidsplaner i exploateringsavtal och har ingen anledning att ifrågasätta behovet av ett förtydligande.

För att kunna bedöma om detta har någon påverkan på takten på bostadsbygandet borde dock utredningen analyserat resultatet av detta verktyg i de kommuner där det redan används.

Uppdrag till Boverket att utreda ett återinförande av en kommunal förköpslag

Boverket tillstyrker förslaget. Boverket menade i en utvärdering av förköpslagen år 2008 att förköpslagen blivit ett viktigt redskap för kommunernas planering och tätbebyggelseutveckling och såg en risk för att ett avskaffande skulle kunna leda till fler expropriationer. Boverkets slutsats då var att förköpslagen borde vara kvar, men i förändrat skick.⁴

Uppdrag till Boverket att årligen samla in uppgifter om antalet möjliga bostäder i befintliga detaljplaner

Boverket avstyrker förslaget. Vi gör samma bedömning som utredningen, att de flesta kommuner saknar kännedom om hur många bostäder som det skulle vara möjligt att bygga inom ramen för befintliga detaljplaner. Boverkets bedömning är också att kommunerna inte heller med rimlig insats har möjlighet att ta fram sådana uppgifter. Det är alltså knappast meningsfullt att försöka samla in uppgifter om detta.

Uppdrag till Boverket att tillsammans med Lantmäteriet utreda hur information om byggrätter och antal möjliga bostäder kan tillgängliggöras i en digital planprocess

Boverket anser att detta ligger inom ramen för Boverkets uppdrag att verka för en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen och Lantmäteriets uppdrag om nationell plandatabas.⁵

Översyn av ersättningsreglerna i expropriationslagen

Boverket håller med utredningen om att ersättningsreglerna i expropriationslagen kan behöva ses över. Det extra påslaget om 25 procent kan vara orimligt i vissa fall, till exempel när det gäller planer som aldrig blivit utnyttjande och där kommunen vill lösa in marken enligt 6 kap. 15 § PBL. I andra fall kan det dock vara motiverat med att det extra påslaget behålls.

⁴ Boverket: *Utvärdering av förköpslagen (1967:868)*. Karlskrona: Boverket (2008).

⁵ Regeringsbeslut 2017-12-13, Dnr N2017/07543/PBB.

Boverket invänder dock mot utredningens argument att det 25-procentiga påslaget inneburit stora kostnadsökningar, detta då kostnaden för markförvärv i de flesta fall utgör en mindre del av den totala investeringen och att det redan före ändringen av ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen var vanligt med frivilliga överenskommelser och med påslag betydligt högre än de då lagstadgade.⁶

Övriga synpunkter

Boverket anser att det är anmärkningsvärt att utredningen inte mer ingående analyserat varför kommunerna inte använder de verktyg som finns genom inlösenmöjligheterna i 6 kap 15 § PBL samt kommunens möjlighet att upphäva eller ändra en detaljplan efter att genomförandetiden gått ut. Om kommunerna anser att det finns outnyttjade byggrätter i planer som skulle vara aktuella att ta i anspråk så finns det alltså redan i dag möjlighet att se till att dessa byggrätter tas i anspråk.

Bidrar betänkandets förslag till ett snabbare bostadsbyggande?

Syftet med utredningen var att säkerställa att i detaljplaner tillskapade byggrätter tas i anspråk utan onödigt dröjsmål. Boverket bedömer att kortare genomförandetider samt tidsplaner i exploateringsavtalen i tillämpliga fall kan ha en sådan effekt. Vad gäller de förslagna åtgärderna i övrigt har Boverket svårt att se att de skulle kunna leda till ett snabbare bostadsbyggande.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat. Utredare, tekn. lic. Johan Kihlberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Göran Persson, rättschef Yvonne Svensson, enhetschef Mikael Nordström, expert Karolina Andersson, expert Ulrika Hägred, jurist Jörgen Lundqvist och expert Lars Svensson deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Johan Kihlberg
utredare

⁶ *Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser?* Delbetänkande av Utredningen om expropriationsersättning, SOU 2007:29.