

genom MARK och EXPLOATERINGSKOMMITTÉN

Näringsdepartementet  
dnr N2018/05145/SPN

n.remissvar@regeringskansliet.se  
samt även  
marija.grekovska@regeringskansliet.se

**Betänkandet SOU 2018:67 Ett snabbare bostadsbyggande  
dnr N2018/05145/SPN**

***Inledning***

Föreningen Sveriges Stadsbyggare har som remissinstans inbjudits att lämna synpunkter på betänkandet SOU 2018:67 ”Ett snabbare bostadsbyggande”.

***Sammanfattning***

Mexkommittén, kommittén, bedömer att det är oklart om några av de förslag som utredaren tagit fram verkligen kommer att leda till ett snabbare plangenomförande och bostadsbyggande. Möjligen kan de i viss mån underlätta för kommunerna. Många av de nu lagda förslagen är genomförandeinstrument som funnits tidigare men som lagstiftaren av olika orsaker valt att frånga.

Kommittén har under varje huvudpunkt sammanfattat kommitténs uppfattning.

***Bakgrund och avgränsning***

Utredningens uppdrag har varit att kartlägga och analysera kommunens verktyg för att byggrätter inom befintliga detaljplaner ska tas i anspråk utan dröjsmål och vid behov förbättra verktygen. Orsaken är det stora behovet att snabbt få fram bostäder.

En grundläggande fråga för att få fram nya bostäder är även kommunernas markpolitik. Verktyg som utretts och där utredarna identifierat verktyg som skulle kunna förbättras berör i huvudsak:

- A) genomförandetid
- B) exploateringsavtal
- C) expropriation
- D) inlösen
- E) förköpslagen
- F) uppföljning av detaljplaner

2019-01-14

**Markpolitik**

*Utredningen menar att en aktiv markpolitik med god kontroll och stor andel byggande på kommunalägd mark är den säkraste vägen till ett snabbare bostadsbyggande.*

**Sammanfattning:**

Kommittén menar att kommunen behöver bättre instrument att kunna göra frivilliga förvärv och bättre stöd i jordförvärvs- och fastighetsbildningslagen. En uppdaterad och moderniserad förköpslag skulle kunna medverka till, om kommunerna vill det, bedriva en aktiv markpolitik.

---

Förutsättningarna skiljer sig mellan olika kommuner dels hur mycket mark en kommun äger och hur en kommun vill och kan arbeta med bostadsbyggandet. Vissa kommuner har en väldigt liten egen markreserv medans andra äger mycket mark och redan idag driver ett aktivt arbete. En markreserv kan vara bra ur olika aspekter. Egen mark möjliggör att en kommun mer aktivt kan styra utvecklingen genom att bebygga mark som inte kräver stora investeringar i infrastruktur.

För kommuner med en aktiv markpolitik ges också möjlighet att bevaka kommunens intressen av mark för skolor, bostäder och andra allmänna instanser.

Utredningen konstaterar att problem med dröjsmål och byggerätter oftast avser privatägd mark eftersom kommunerna har skarpare verktyg för att snabbt få fram bostäder på kommunal mark. Frågan är om inte orsaken även ligger i att detaljplaner på kommunal mark kanske inte är så detaljstyrda som privata, dvs att kommunen istället väljer att via markanvisningsavtal reglera en del av utförandet.

**A) Kortare genomförandetid**

*Utredningens förslag är att den i PBL lagstiftade genomförandetiden för en detaljplan, idag 5-15 år, ändras till 3-15 år.*

**Sammanfattning:**

Kommittén bedömer att det är tveksamt om en kortare genomförandetid verkligen ökar takten av bostadsbyggande. Det kan dock vara intressant ur andra aspekter, t.ex. om man vill ändra en detaljplan och aktuell information inte fanns då detaljplanen antogs. Ett problem med en kort genomförandetid är att inte sällan tar fastighetsbildningen alldeles för lång tid vilket innebär att den resterande tiden för ansökan om bygglov och genomförandet i övrigt skulle bli alltför kort för att kunna genomföras under genomförandetiden.

---

2019-01-14

Det är tveksamt om en kortare genomförandetid verkligen ökar takten i genomförandet. Genomförandetidens syfte är bl.a. att avspegla den tid som det sannolikt tar att genomföra en detaljplan och detta beror även på hur konkreta underlagen till detaljplanen är och om man efter ett antagande kanske behöver ansöka om tillstånd eller göra kompletterande utredningar. Fastighetsbildningen är idag en flaskhals som ibland kan ta 1,5 - 3 år och då är redan en föreslagen genomförandetid på 3 år upparbetad.

Redan idag finns dessutom möjligheten att ha olika genomförandetider för olika delar av en detaljplan. För att få kännedom om det verkligen föreligger ett snabbare genomförande med en kort genomförandetid skulle en analys och jämförelse av de detaljplaner där kommunerna redan idag beslutat om en kort genomförandetid för att se om de genomförts inom utsatt tid.

Dock kan det oavsett vara intressant att ha en kortare genomförandetid om man behöver ändra en detaljplan mot bakgrund av ny information kommit fram, vilket är ovanligt. Samtidigt kan det delvis upplevas rättsosäkert eftersom fastighetsägare investerar mycket pengar i planarbetet och de värden som skapas skulle kunna upphöra om beslut om upphävande av detaljplanen tas efter 3 år.

#### **B) *Exploatörsbestämmelser och finansiering av byggnader för vård, utbildning eller omsorg***

*Utredningen föreslår ett återinförande av exploatörsbestämmelserna d.v.s. att kommunerna efter beslut av länsstyrelsen utan ersättning kan lösa in mark för byggnadsverk för vård, utbildning och omsorg under vissa förutsättningar. Dessutom föreslås att inskränkningen att exploateringsavtal inte får innehålla en överenskommelse om att byggherren ska finansiera byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen ska tillhandahålla upphävs.*

#### **Sammanfattning:**

Kommittén är positiv till ett återinförande av exploatörsreglerna och att de samtidigt utökas till att även omfatta mark för allmänna byggnadsverk men det är viktigt att tydliggöra när en exploatörs åtagande verkligen genomförts. Det bör utredas närmare vem som ska ansvara för beslutet att en exploatör ska upplåta eller överlåta mark utan ersättning. Hanteringen får inte bli onödigt tungrodd eller drar ut på tiden. Aktuella begränsningsregler bör gälla fortsättningsvis.

Då en kommun övertar mark för allmänna byggnadsverk behöver det beskrivas på vilket sätt kommunen därefter får hantera marken, kommer en kommun kunna överlåta marken omedelbart till annan eller behövs det någon form av begränsningsregel.

---



2019-01-14

Kommitténs bedömning är att de tidigare gällande exploatörsbestämmelserna i princip fungerade väl avseende detaljplaner med både enskilt och kommunalt huvudmannaskap och var en legal grund för regleringar i exploateringsavtal om gatu- och allmänplatsmark i ett tidigt skede av exploateringsprocessen. Det var tidigare oklart när man ansåg att exploatörsbestämmelserna verkligen var genomförda vilket om de införs bör tydliggöras.

De äldre gatukostnadsreglerna har vanligtvis legat som grund för ianspråktagande av mark för gata och allmän plats. Mark för byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg ingår inte i gatukostnadsunderlaget vilket således skulle innebära en förändring.

Kommittén kan inte se några problem med att återinföra de tidigare exploatörsreglerna vilket då även bör omfatta en kommunal möjlighet att förhandla även om avstående av mark eller utrymme för byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg.

Det behöver närmare utredas vilken myndighet som ska vara beslutande instans och pröva begränsningsreglerna i PBL. Det är vanligtvis i exploateringsavtalet som en upplåtelse/överlåtelse av allmän plats eller mark för allmän byggnad förhandlas fram i samråd med exploatören och beaktande av övriga åtagande och kostnader varför ett särskilt beslut av en annan myndighet kanske är onödigt. Hanteringen får inte bli onödigt tungrott eller drar ut på tiden. Idag är det lantmäteriet som har i uppdrag att se över exploateringsavtalen och bedöma om avtalen stämmer överens med lagstiftningen.

Föreslagen begränsningsregel som innebär att om mark ska överlåtas så är det *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*. En liknande begränsningsregel återfinns också i nuvarande 6 kap. 40 § 3 st. PBL, där *byggherrens eller fastighetsägarens åtaganden ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen* bör i huvudsak bibehållas och gälla fortsättningsvis. Detta innebär att en exploatör inte kan bli skyldig att vederlagsfritt avstå mer mark än vad som kan antas vara nödvändigt vid en viss exploateringsgrad.

I områden där flera exploatörer får del av nyttan i planeringen men där deras ingående mark genererar olika antal byggrätter samtidigt som deras totala exploatering skapar behov av lokaler för kommunal service bör det finnas möjlighet att motivera en exploatör att avstå mark till lokaler utan ersättning under förutsättning att exploatören inte behöver erlagga motsvarande kostnader som övriga exploatörer för annan utbyggnad. Det vill säga att exploatörer inom ett område totalt ska erlagga samma ersättning per byggrätt oavsett om ersättningen ges i mark eller pengar.

2019-01-14

Oavsett bör kommunen ges möjlighet att få tackning för kostnader för inlösen av mark för att fördela mellan olika exploatörer vilket även bör omfatta åtgärder som vidtagits före ett exploateringsavtals ingående, jmf PBL 6:42. Detta blir även mer rättvist över tid för de olika exploatörerna.

Hur en kommun värderar överlåtelse av mark eller ersättning i pengar i samband med ett exploateringsavtal bör ske transparent och tas upp tidigt i förhandlingarna.

Syftet med att även låta kvartersmark för kommunal service t.ex. skolor omfattas av de nya exploatörsbestämmelserna är att kommunen i tidigt skede ska kunna tillse att skolor och annan infrastruktur finns att tillgå vid vissa "checkpoints" som t.ex. när 50 % av bostäderna färdigställts inom ett område. Detta ställer å sin sida krav även på kommunerna att ta tag i den kommunala utbyggnaden så att inte exploatören färdigställer bostäder men att kommunerna trots att man erhållit mark inte färdigställt en förskola eller skola. Den principiella skillnaden mellan allmän plats och mark för allmänna byggnadsverk är, vad kommittén erfar, att i det ena fallet är det allmän plats utan ett egentligt marknadsvärde och i det andra fallet utgör marken kvartersmark som idag ofta har ett reellt marknadsvärde. Idag kan även privata aktörer äga mark för allmänna byggnadsverk. Det behöver tydliggöras på vilket sätt en kommun efter ett övertagande får avyttra kvartersmark för allmän byggnad.

### **C) Avtal om tidplan för byggnation**

*Utredningen bedömer att det är enklare för kommuner att styra byggherrars tidplaner i de fall byggnation avses ske på mark som ägs av kommunen och föreslår ett förtydligande i plan- och bygglagen att ett exploateringsavtal får innehålla villkor om en tidsplan för byggnadsverk.*

#### **Sammanfattning:**

Kommittén ser svårigheter i att avtala om tidplan för byggnation eftersom det är många faktorer som resurser, konjunktur och övriga marknadsmässiga övervägande som bestämmer när, var och hur en exploatör verkligen sätter igång en exploatering.

---

Kommittén ser svårigheter att avtala om tidplan för byggnation eftersom det är många faktorer som resurser, konjunktur och övriga marknadsmässiga övervägande som bestämmer när, var och hur en exploatör verkligen sätter igång en exploatering och det är också oklart på vilket sätt en överenskommen tidplan verkligen skulle påskynda bostadsbyggandet. Idag är det ofta kreditinstitut och investerare som ställer olika krav som många gånger exploatören inte själv råder över. Det finns dock situationer då man skulle behöva avtala om tidplaner, t.ex. då byggherrens planerade exploatering hänger samman med kommunala investeringar i samhällsservice eller om det är flera exploatörer som är beroende av varandra.



2019-01-14

Avtalar man om tidplaner bör det tydligt beskrivas varför man gör det i det enskilda fallet med tanke på likställighetsprincipen.

När kommunen avtalar om tidplaner på kommunal mark bör kommunen överväga och avtala med aktörer som klarar av att bygga under rådande konjunkturen. När det gäller byggnation på privat mark är det osäkert om avtal om tidplaner kan komma att ha liknande verkan och bidra till snabbare bostadsbyggande.

Dock kan det finnas intresse att i PBL förtydliga att exploateringsavtal får innehålla krav på tidplan men att det inte är krav.

#### **D) Ersättning vid expropriation och inlösen**

*Utredningen bedömer att expropriationslagens ersättningsbestämmelser om 125 %, som även styr inlösenbestämmelserna, är kostnadsdrivande och kan i en del kommuner utgöra ett hinder för ett effektivt genomförande av detaljplaner vilket försenar bostadsbebyggelsen.*

*Utredningen föreslår därför att expropriationslagen och inlösenreglerna utreds i särskild ordning.*

#### **Sammanfattning:**

Kommittén bedömer att expropriationslagens regler vid expropriation, som även gäller vid inlösen är kostnadsdrivande, varför det vore positivt med en uppföljning och utredning av expropriationslagen och inlösenbestämmelserna i särskild ordning.

---

Regeln i expropriationslagen om ett påslag om 25 procent på marknadsvärdet vid expropriation och inlösen har ökat ersättningarna och varit prisdrivande. Expropriationslagens bestämmelser om ersättning ligger vanligen även till grund för de flesta frivilliga överenskommelser och det vore positivt med en uppföljning av expropriationslagen och inlösenbestämmelserna i särskild ordning. Den tidigare genomförda regeln i expropriationslagen är ett stelbent instrument genom just ett ensidigt påslag om 25 % och borde ses över om inte påslaget kan diversifieras och även om syftet med regeln uppfyllts.

#### **E) Uppdaterad förköpslag**

*Utredningen föreslår att regeringen ska ge 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.*

#### **Sammanfattning:**

Kommittén är positiv till en översyn och ett införande av en ny modern förköpslag men det är viktigt att de problem som fanns tidigare, dvs att förköpslagen i vissa fall fördröjde införandet av köp och omfattade en stor och kostsam administration inte upprepas. I sammanhanget bör

2019-01-14

också en översyn av reglerna i jordförvärvslagen och fastighetsbildningslagen ses över eftersom även de sammantaget är försvårande när det gäller kommunens behov av mark.

---

Tidigare förköpslag upphävdes 2010 efter det att den sällan användes, gjorde vissa förvärv beroende av ett kommunalt beslut och omfattade stor och kostsam administration i förhållandet till nyttan. Däremot medverkade förköpslagen till att kommunen i tidigt skede fick kännedom om förvärv och kunde förvärva mark under det att vissa förutsättningar var uppfyllda. Förköpslagen innebar att kommunen i sin helhet gick in som förvärvare i ett köp där kommunen många gånger kanske inte var intresserad av att förvärva hela fastigheten eller innehavet varför kommuner istället förhandlade fram lösningar. Dock upplevdes många gånger förhandlingarna ske under tvång vilket i sig bör undvikas.

Ett återinförande av förköpslagen skulle ge bättre möjlighet för de kommuner som vill att vara aktiva när det gäller markpolitiken och bevaka kommunala intressen i samband med utbyggnad av VA och övriga bostadspolitiska målsättningar. Enligt tidigare lagstiftning fanns det begränsningsregler och det var i verkligheten ett fåtal fastigheter som kommunen tidigare hade möjlighet att förköpa och dessutom krävdes det ett underbyggt underlag i ÖP eller andra plandokument att det verkligen fanns skäl för ett förköp. Idag ser kanske inte översiktsplanerna ut på samma sätt vilket man även i sin tur behöver fundera på.

Att ta fram en uppdaterad förköpslag för bättre statistik bör inte vara ett argument i sig, möjligen som en positiv sideeffekt.

I sammanhanget bör framhållas att idag är både jordförvärvslagen och fastighetsbildningslagen försvårande faktorer för kommunerna att genomföra långsiktiga markförvärv och kunna utnyttja de frivilliga möjligheterna. Att idag få förvärva lantbruksegendom krävs att kommunen redovisat ett behov genom områdesbestämmelser eller översiktsplan. Resultatet blir att oavsett om parterna är överens så uteblir kommunens möjlighet till förvärv.

Dessutom finns det i sådana sammanhang ett förväntningsvärde som måste ersättas. Skulle istället kommunen gå in som köpare i ett redan befintligt köp borde inte kommunen behöva ersätta säljaren med det 25 % expropriationstillägget.

#### **F) Uppföljning av byggrätter i detaljplan**

*I utredningen föreslås att Boverket bör ges i uppdrag att årligen samla in uppgifter om hur många möjliga bostäder det finns i lagakraftvunna detaljplaner. Utredningen anser vidare att Boverket i samverkan med Lantmäteriet ska utreda hur information om byggrätter och antalet möjliga bostäder kan tillgängliggöras i en digital planprocess.*

2019-01-14

**Sammanfattning:**

Det saknas idag sammantagen information om antalet byggrätter inom kommunerna men det är oklart om en sammanställd kunskap skulle snabba på bostadsbyggandet. Däremot kan det vara av intresse att analysera varför en detaljplan inte genomförs och vad det beror på.

---

Sammantaget saknas det kunskap om antalet byggrätter inom kommunerna. Det är oklart om en sammanställd kunskap skulle snabba på bostadsbyggandet. Däremot kan det vara intressant för respektive kommun att se över de byggrätter som finns för att göra en bedömning om de kommer att realiseras, dvs om de fortfarande är aktuella för ett genomförande, och inom vilken tid.

Frågan är vad resultatet innebär och hur det ska tolkas.

En sammanställning anger inte hur många byggrätter som i slutändan kommer att färdigställas men det kan vara intressant att få kännedom ungefär hur många outnyttjade byggrätter som redan finns i laga-kraftvunna detaljplaner och varför kommunerna inte anser att de går att realisera. En del detaljplaner kanske också är omoderna men har en genomförandetid kvar varför det i vissa fall borde vara enklare att ändra en detaljplan där genomförandetiden inte gått ut men där förbättringar i vissa delar av en detaljplanerna behövs för t.ex. trafiklösningar.

**För Sveriges Stadsbyggare genom Mark och exploateringskommittén**



Ulf Crichton

Ordförande Mark och exploateringskommittén