

2018-11-29

Regeringskansliet
Näringsdepartementet

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

Betänkande Ett snabbare bostadsbyggande SOU 2018:67

Diarienummer N2018/05145/SPN

JM är en av Nordens ledande projektutvecklare av bostäder och bostadsområden. Verksamhetens tyngdpunkt ligger på nyproduktion av bostäder i attraktiva lägen i expansiva storstadsregioner och universitetsorter i Sverige, Norge och Finland, men omfattar också projektutveckling av kommersiella lokaler samt entreprenadverksamhet.

JM Sveriges produktion uppgår för närvarande till ca 6000 bostäder i olika boende- och upplåtelseformer; bostadsrätter, hyresrätter, äganderätter, liksom kategoribostäder i form av student- och vårdbostäder.

JMs yttrande

Inledningsvis vill JM betona att utredningens uppdrag varit att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk utan onödigt dröjsmål. Utredningen har under arbetets gång tillfört andra frågor utöver det som ges av direktiven.

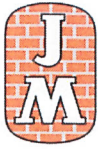
JM yttrande innehåller därför, i följande ordning, synpunkter på 1) utredningens lagförslag som har utgångspunkt i utredningsdirektiven, 2) övriga lagförslag som inte grundas på utredningsdirektiven samt 3) övriga frågor där utredningen föreslår uppdrag till berörda myndigheter. Avslutningsvis 4) ges synpunkter på utredningens skrivningar kring exploateringsavtalens rättsliga status och utredningens bristfälliga analys kring genomförandeinstrumentet i 6 kap. 15 § plan- och bygglagen.

1. Lagförslag med utgångspunkt i utredningsdirektiven

Kortare genomförandetid

Utredningen föreslår att detaljplanens genomförandetid ska kunna sättas till kortast tre år jämfört med dagens fem år, 4 kap. 21 § PBL. Utredningen saknar dock en analys av vilka praktiska förutsättningar och hinder som finns för att klara detta i större projekt av betydelse för bostadsförsörjningen.

JMs erfarenhet är att det i större bostadsbyggnadsprojekt råder mer komplicerade och komplexa förhållanden än vad som framgår av utredningen. Det finns många praktiska åtgärder och



myndighetsbeslut som ska hanteras vid plangenomförande. Ett så snabbt utförande som tre år, förutsätter att även andra parter än byggherren kan agera skyndsamt. Det innebär bl.a. att kommunen och andra myndigheter utan dröjsmål ska besluta om fastighetsbildning, bygglov, startbesked och genomför utbyggnad av gator och VA. JM ser dessvärre att någon förändring i sak av byggtakten, inte kan uppnås med mindre än att ett helhetsperspektiv anläggs i frågan. Detta kräver en genomlysning av dagens handläggningstider för myndighetsbeslut liksom regler för upphandling och genomförande av allmänna anläggningar.

JM ser inte att genomförandetiden i sig är avgörande för byggtakten.

JM avstyrker förslaget i denna del.

Villkor om tidsplan i avtal

Utredningen föreslår att kommuner i exploateringsavtal ska kunna ange tidsramar för byggandet och sanktion om byggandet inte sker inom angiven tid.

JM vill påminna om att exploateringsavtalet kopplas till kommunens beslut om antagande av detaljplanen, varmed kommunen har en stark ställning i samband med upprättande av avtal. Med utredningens förslag om tidsplan, d.v.s. tidsfrist, i avtal skulle samhället kunna tvinga fram byggande på privat/enskild mark. Det är en ny och genomgripande konstruktion, att tvinga fram byggande på privat mark. Om samhället vill genomföra ett visst byggande, finns möjlighet för detta genom att samhället tar över ägandet av marken. Det sker genom endera expropriation av mark, d.v.s. inför kommande detaljplanering, eller genom tillämpning av 6 kap 15 § PBL för genomförande av antagen detaljplan, där byggandet inte kommit till stånd under genomförandetiden.

JM vill också anföra att föreslagen befogenhet ställer orealistiska krav på kommunerna att bedöma förutsättningarna för att hinna genomföra byggandet inom tidsfristen, se avsnitt ovan om genomförandetid.

JM vill dessutom starkt understryka att en förutsättning för villkor om tidsfrist, måste utgå från att parten har rådighet över den åtgärd tidsfristen avser, vilket inte är fallet här. Utöver laga kraftvunnen detaljplan krävs oftast fastighetsbildning samt alltid bygglov och startbesked för att påbörja byggandet. Det är inte heller osannolikt att det vid större exploateringar uppkommer problem med t.ex. förorenad mark, fornlämningar, vilket i sig kräver myndighetsmedverkan och beslut – vilket byggherren inte alls råder över.

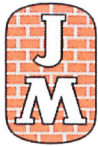
Utredningens förslag öppnar upp för ett antal varianter vad gäller dels vilka åtgärder som ska vara genomförda inom tidsfristen, dels från vilken tidpunkt tidsfristen ska börja löpa. Det innebär att i praktiken kommer avtalsvillkoret om tidsfrister variera stort mellan dels projekt, dels kommuner. Detta leder sammantaget till minskad förutsebarhet, komplicerade förhandlingar och påverkar därmed detaljplaneprocesserna, eftersom antagandebeslut är avhängiga avtalstecknande.

JM avstyrker förslaget om tidsfrister mot bakgrund av ovanstående.

2. Lagförslag som inte har utgångspunkt i utredningsdirektiven

Avstå mark för byggnad för vård, utbildning och omsorg utan ersättning

Utredningens lagförslag innebär att det införs bestämmelser om att länsstyrelsen kan besluta att mark ska avstås utan ersättning i rubricerade fall. Av utredningen framgår att detta alternativt kan ske



genom villkor i exploateringsavtal. Förslaget utgår från att förekomsten av en byggnad för vård, utbildning och omsorg ökar värdet på fastighetsägarens eller exploatörens intilliggande fastigheter. Här ska noteras att frågor kring nytta och värdehöjande effekt är svårbedömda redan vad gäller infrastruktur, som ändå har en direkt koppling till planens genomförande och är nödvändiga för bebyggandet. Vad gäller vård, utbildning och omsorg är det i praktiken mycket svårt att påvisa en värdehöjande effekt på de planerade bostäderna. Detta gäller i synnerhet i fråga om inrättningar för vård och omsorg. Det är svårt att se i vilket fall länsstyrelsen, i sin prövning enligt utredningens lagförslag, kan påvisa och hävda att en viss byggnad inrymmande t.ex. en närakut, serviceboende, LSS-boende, märkbart höjer värdet på intilliggande bostäder. Även i frågan om skolor saknas idag en direkt koppling till närliggande bostäder i och med att närhetsprincipen inte längre gäller vid skolval.

I beräkningar av den eventuellt värdehöjande effekten av etablering av byggnader för vård, utbildning/skolor och omsorg, ska också noteras att sådana inrättningar och verksamheter har ett stort geografiskt upptagningsområde. I den mån en sådan inrättning har en värdehöjande effekt är det sannolikt att denna uppstår för även andra fastigheter/bostäder än de nytillkommande bostäderna. Det är alltså fler som i så fall har nytta av inrättningen. Den omständigheten att det saknas möjlighet att ta ut sådan generell värdeökning genom t.ex. kommunal fastighetskatt, kan inte vara grund för att tvångsvis ta ut värdeökningar enbart från de nytillkommande bostäderna. Det är därför inte rimligt att endast de senast tillkomna bostäderna, inom ett visst detaljplaneområde, ska bidra med överlämnande av mark utan ersättning.

Utredningens lagförslag saknar en metodik för fördelning av markkostnaden, som ett avstående av mark i sak innebär, mellan de som antas ha nytta av inrättningen. Länsstyrelsen kan enligt förslaget endast besluta att en part ska avstå, eller inte avstå, marken utan ersättning. Det saknas metodik för hantering av fördelningsproblematiken som uppstår i t.ex. ett utvecklingsområde där flera exploatörer/fastighetsägare ingår.

JM avstyrker förslaget om avstående av mark för byggnad för vård, utbildning och omsorg utan ersättning.

Vidta eller finansiera byggnadsverk för vård, utbildning och omsorg

Utredningen föreslår att det i exploateringsavtal ska kunna avtalas om bekostande av byggnadsverk för vård, utbildning/skolor och omsorg.

JM har här samma invändningar som i frågan om avstående av mark utan ersättning. Notera att den värdestegring som med säkerhet ska kunna påvisas för intilliggande fastigheter, ska vara så betydande att den motsvarar, inte bara avståendet av mark, utan också utförandet av rubricerat byggnadsverk. I grunden handlar frågan om den nytta som uppstår för ett större kollektiv av kommuninvånare, d.v.s. befintliga och nytillkommande bostäder. Det är orimligt att endast de senast tillkomna bostäderna, inom ett visst detaljplaneområde, ska bidra med finansiering av byggnadsverk för vård, utbildning och omsorg.

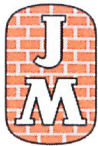
JM avstyrker utredningens förslag om att bekosta byggnadsverk för vård, utbildning/skolor och omsorg.

3. Övriga frågor där utredningen föreslår vidare uppdrag

Expropriationslagens ersättningsbestämmelser

Utredningen föreslår en översyn av ersättningsnivån vid inlösen, d.v.s. marknadsvärdesnivån plus 25%.

JM vill understryka att motivet till nuvarande regel om påslag om 25% vid tvångsvis avstående av mark är det rimliga förhållningssättet. I det här sammanhanget, avstående av mark för t.ex. skoltomt, bör



noteras att det väsentliga inte är nämnda påslag i sig, utan vilken värdenivå som ska vara utgångspunkt vid inlösen inom kvartersmark. Idag tycks det förekomma skilda synsätt vilken värdenivå som ska vara utgångspunkt, varför ett klargörande i detta är väsentligt.

Förköpslagen

Om förköpslagen ska utredas förutsätter detta en statlig utredning, istället för ett specifikt uppdrag till Boverket.

Statistik för outnyttjade byggrätter

Utredningen belyser svårigheterna med att sammanställa relevanta och aktuella uppgifter om antalet bostäder som kan ges av de byggrätter som formuleras i gällande detaljplaner. Även om statistik från beviljade bygglov kan spegla hur många bostäder som tillkommer, så kvarstår svårigheter att bedöma hur många ytterligare bostäder som respektive detaljplan möjliggör. Ett digitalt system för statistik och avstämning av uppförd bebyggelse i relation till återstående byggrätter, måste omfatta såväl befintliga detaljplaner, som nya, liksom alla former av bostäder (villor, radhus, flerbostadshus). Frågan är om kostnaderna för att skapa och hantera ett sådant system, motsvarar nyttan. De flesta kommuner har trots allt en god uppfattning om vilka detaljplaner som inte kommit till genomförande och som samtidigt är av betydelse för bostadsförsörjningen.

4. Synpunkter i övrigt

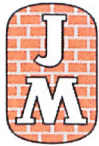
Exploateringsavtalens rättsliga status

Utredningen 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 saknar stöd i doktrin och litteratur. 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. Med utredningens synsätt skulle det istället 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 om man inser att beslut om detaljplaner och deras genomförande utgör myndighetsutövning. För att ytterligare tydliggöra det orimliga i utredningens resonemang, enligt ovan, kan göras en jämförelse med annan prövning av byggande, t. ex. bygglov. Ingen hävdar att kommunen och den som söker bygglov kan skriva avtal om att sökanden ska bidra med mer än vad lagen kräver - som villkor för att bevilja bygglov.

Nuvarande instrument för plangenomförande 6 kap. 15 § PBL

Utredningen borde ha ägnat mer utrymme åt utvärdering och analys av bestämmelserna i 6 kap. 15 § PBL, där verktyg finns för kommuner att driva på genomförandet av detaljplaner. Om genomförandet av en detaljplan är av stor vikt för samhällsutvecklingen, så är den etablerade och rimliga ordningen att kommunen tar över marken istället för att, som utredningen föreslår, enskilda ska tvingas att bygga.

Kommunen kan, efter genomförandetiden, lösa in mark och därefter genomföra detaljplanen, t.ex. genom att sälja marken vidare. Utredningen har översiktligt behandlat 6 kap 15 § PBL i dess nuvarande konstruktion. Där konstateras att ersättningsnivåer vid sådan inlösen är marknadsvärdesnivån plus 25% och utredningens skrivningar får tolkas som att utredningen anser detta vara ett problem för kommunerna. Utredningen gör dock ingen närmare analys av vad marknadsvärdesnivån är vid inlösen efter genomförandetidens slut. Det bör noteras att det efter en genomförandetiden inte finns en "tryggad byggrätt" och kommunen har då möjlighet att upphäva detaljplanen utan krav på ersättning.



Därför behöver man kanske inte per automatik utgå från att marknadsvärdet är detsamma vid inlösen efter genomförandetidens utgång, som under genomförandetiden.

Utredningen behandlar inte alla orsakerna till att kommuner inte tillämpar 6 kap. 15 § PBL i större utsträckning, varför det är oklart vilka hindren består; är det p.g.a. det lokalpolitiska dilemma som följer av att lösa in enskild mark, eller är det frågan om ersättningsnivåerna för inlösen av byggrätterna?

Det är förvånansvärt att utredningen dels inte analyserat hur kommunerna idag kan agera med stöd av 6 kap 15 § för att genomföra ett visst bostadsbyggande, dels inte utrett ett förtydligande av aktuellt lagrum och frågan om ersättningsnivåer vid tillämpning.

JM AB (publ)
Bostad Stockholm

Pär Vennerström

Remissvaret har utarbetats av en arbetsgrupp inom JM AB, Stockholm Bostad. Frågor med anledning av detta remissvar kan ställas till Nancy Mattsson, chef Projektutveckling inom Förvärv/JM Bostad Stockholm/JM AB, på 08 – 782 87 85 eller nancy.mattsson@jm.se