



2019-01-10
N2018/05145/SPN

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

Sveriges Byggindustriers yttrande avseende SOU 2018:67 Betänkandet Ett snabbare bostadsbyggande Diariennr N2018/05145/SPN

Sveriges Byggindustrier är de enskilda byggföretagens bransch- och arbetsgivarorganisation och organiserar cirka 3 600 bygg-, anläggnings- och specialföretag. Sveriges Byggindustrier har tagit del av rubricerad remiss och vill framföra nedanstående synpunkter.

Generella synpunkter

Sverige står inför en stor utmaning att få till en bättre fungerande bostadsmarknad. Vi kommer att bli 11 miljoner invånare inom en tioårsperiod vilket medför behov av att fortsätta rusta och bygga såväl bostäder som infrastruktur. Bostadsbyggandets villkor är därför av mycket stor betydelse. Sveriges Byggindustrier är dock av uppfattningen att de långtgående förslag som presenteras i Ett snabbare bostadsbyggande motverkar syftet att underlätta bostadsbyggande. Istället riskerar bostadsbyggandet att försenas och fördyras.

Ingen analys av befintligt verktyg

Byggrättsutredningens direktiv utgick ifrån ett behov av att kartlägga kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk i enlighet med gällande detaljplaner samt att kommuner ska ha möjlighet att säkerställa att byggrätter i detaljplaner tas i anspråk utan onödigt dröjsmål. Vid behov skulle utredningen även föreslå förstärkningar av kommunernas verktyg. I direktivet nämns särskilt användningen av 6 kap 15 § Plan- och Bygglagen (PBL) och kommunens möjlighet att lösa in mark eller utrymme.

Trots direktiven har utredningen valt att inte närmare analysera tillämpningen av det instrument som finns tillgängligt; nämligen inlösen enligt 6 kap. 15 § (PBL). Istället stannar utredningen 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. Utifrån direktiven hade det varit naturligt att istället närmare analysera

- a) varför verktyget används i begränsad utsträckning och
- b) (om skälet visar sig vara ersättningsnivåerna) om det är givet att inlösen ska ske till värdenivå enligt detaljplanens byggrätt trots att genomförandetiden gått ut och kommunen därmed har möjlighet att ändra/upphäva byggrätten.

Utan en sådan analys av befintligt verktyg är det anmärkningsvärt att man ändå väljer att föreslå genomgripande förändringar i lagstiftningen.

Ingen tydlig bild av behovet

I direktivet förutsätts att outnyttjade byggrätter i detaljplaner är ett betydande problem.

Utredningen konstaterar dock i sitt tredje kapitel att

"...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."

Utredningen har därmed inte heller in tydlig bild av hur många av de outnyttjade byggrätterna som i dagsläget skulle vara lämpliga för bebyggelse.

Det torde vara en förutsättning att problemets omfattning är belyst innan beslut fattas om genomgripande lagändringar som innebär allvarliga ingrepp i den grundlagsskyddade äganderätten och dessutom riskerar att försena och fördyra bostadsbyggandet.

Olämpligt att gå vidare med förslagen

Då varken problemets omfattning eller befintliga instrument för att hantera problemet är utrett anser Sveriges Bygginstrumenter att det är olämpligt att gå vidare med utredningens förslag.

Kommentarer kring utredningens förslag

Den i PBL lagstadgade genomförandetiden, som i dag är 5–15 år, ändras till 3–15 år

Utredningen motiverar sitt förslag med att "en onödigt lång utförandetid innebär att färdigställandet av bostäder kan förhållas". Synsättet utgår ifrån att det finns ett intresse från byggherren att dra ut på byggandet. I själva verket är mark en dyr lagervara och byggherren har därför ett intresse av att färdigställa bostäder skyndsamt men måste ta hänsyn till konjunktur och marknadsläge.

Analysen av komplexiteten i genomförande av en detaljplan när det rör sig om större projekt eller stora områden med etapper brister. Många olika aktörer är involverade och det är flera delar som påverkar processen, så som bygglov, startbesked, fornlämningar med mera. Byggherren är alltså inte ensam rådig över processen. Bostadsbyggande kräver också finansiering för att komma till stånd, vilket innebär att byggherren måste teckna avtal med cirka 50-70 procent av de framtida köparna när det rör sig om bostadsrätter. Den hastiga inbromsning i bostadsbyggandet som sker nu visar att kommuner svårtligen har möjlighet att bedöma hur lång tid det tar att få finansiering klar. Om bostadsbyggandet istället ökar kraftigt uppstår svårigheter att bemanna projekten. Förutsättningarna för kommunerna att bedöma detta är begränsade.

Som en generell utgångspunkt är det förstås önskvärt att, liksom utredningen är inne på, korta ner handläggningstiderna för myndighetsbeslut. Det gynnar alla, åtminstone så länge kortare handläggningstider är en effektivitetsvinst som sker utan att andra högst centrala värden såsom kvalitet, utveckling och rättssäkerhet äventyras. Utredningens idé om att uppnå kortare handläggningstider via nedkortad genomförandetid är tveksam och framförallt sker det på bekostnad av andra viktiga värden. Detta då förslaget riskerar att medföra såväl sämre kvalitet i byggandet som att bebyggelsen inte alls kan genomföras.

Återinför 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.

Förslaget om att avstå mark utan ersättning fanns inte med i direktiven till Byggrättsutredningen, då detta inte är relevant för en utredning om bebyggande av tomter i enlighet med de detaljplaner som de facto tagits fram, oavsett de förutsättningar som varit gällande.

Utredningen anför att förekomsten av byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg ökar värdet på de bostäder som ska byggas. Utredningen har dock inte kunnat visa att så är fallet. I detta sammanhang måste särskilt lyftas fram 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. Vad gäller byggnader för vård eller omsorg framstår det som än svårare att visa att dessa märkbart skulle höja värdet på intilliggande bostäder. Även denna typ av byggnader har ett stort upptagningsområde. Eventuella effekter på de planerade bostädernas värde borde därmed även påverka befintlig bebyggelse, varför det är svårt att motivera den kostnadsökning som överlämnande av mark innebär för byggherrar. I praktiken innebär förslaget att man fördyrar investeringar och nytillskott av bostäder medan det befintliga beståndet bostäder inte drabbas trots att nyttan av aktuella samhällsfastigheter rimligen fördelas lika mellan dessa parter. Förslaget presenteras också samtidigt som bostadsbyggandet viker trots befolkningstillväxt och stort behov av bostäder.

Sammantaget innebär förslaget ett allvarligt och omotiverat ingrepp i den grundlagsskyddade äganderätten, och motverkar syftet med utredningen – att snabba på och underlätta bostadsbyggande. De ökade kostnader som förslaget innebär höjer risken i projekt och kommer att innebära dyrare bostäder. Vidare saknas helt vägledning för tillämpningen av lagförslaget.

Inför en positiv bestämmelse om att ett exploateringsavtal får innehålla ett åtagande för en byggherre/fastighetsägare att vidta åtgärder eller finansiera byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg. Inte heller detta förslag har sin utgångspunkt i direktiven till Byggrättsutredningen. Även detta förslag är behäftat med problemet att det är svårt att påvisa vilken nytta för byggherren/fastighetsägaren som det byggnadsverk denne ska bekosta faktiskt innebär och utredningen ger heller ingen vägledning i detta avseende. Vidare görs inte heller i detta led något seriöst försök att reglera hur kostnadsfördelning ska ske mellan olika byggherrar och mellan byggherrar och kommun/-er. Vad händer till exempel om byggnaden ändrar användningsområde så att den inte längre kan kopplas till områdets bostäder? Frågan om hur systemet för finansiering av denna typ av byggnader ska bli tillräckligt förutsägbart, enkelt och rättssäkert för att vara proportionerligt står obesvarad.

Förslaget om att byggherre/fastighetsägare ska finansiera denna typ av byggnadsverk är ett långtgående förslag i fler bemärkelser. Av utredningens formuleringar framgår att utredningen anser att det tidigare funnits möjligheter för kommuner att förhandla om att exploatörer exempelvis ska bekosta skolbyggnader. Sveriges Byggindustrier invänder mot detta och menar att utredningens förslag innebär något nytt. Lagstöd för att tvinga privata aktörer att bekosta byggnader åt det allmänna har aldrig funnits i PBL. Att innehållet i exploateringsavtal ska ha stöd i lag är väl känt och påtalades av SKL 1990 (dåvarande Svenska Kommunförbundet):

"Kommunen kan inte genom t.ex. exploateringsavtal framtvunga prestationer från en exploatör som avviker från lagstiftningen"

och dessutom av Madell, 2000:

"När kommunen ingår ett exploateringsavtal måste det finnas stöd i den offentligrättsliga lagstiftningen".

Kort sagt – när en myndighet beslutar om byggande på enskilda mark är det myndighetsutövning och därmed krävs stöd i lag.

Utredningen föreslår nu att det ska bli tillåtet att ålägga en byggherre att vidta åtgärder/finansiera byggnader för skola, vård och omsorg. Förslaget innebär att såväl risk som kostnader ökar, vilket innebär att färre aktörer kommer att ha möjlighet att bygga bostäder. Återigen är detta något som går tvärt emot själva syftet med utredningen.

En reglering i PBL som uttryckligen anger att det är tillåtet att ha överenskommelser om tidsplan för byggnadsverk i ett exploateringsavtal.

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. Utredningen klargör dock inte när, eller med vem, sådana avtalsvillkor ska kunna tas in i exploateringsavtal. Detta måste klargöras innan utredningens förslag tas vidare.

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 en privat aktör att klara byggkravet inom tidsfristen. Svårigheten i detta blir särskilt tydligt när bostadsbyggandet, som nu, plötsligt bromsar in till följd av förändringar på marknaden som i grunden förändrar förutsättningarna för byggande.

Förslaget väcker vidare frågor om likabehandling av kommunmedborgare/markägare oavsett var i kommunen eller i landet byggandet sker. Risker är stor för att frågan hanteras olika från fall till fall och från kommun till kommun.

Ett ytterligare problem med konstruktionen är att om kommunen ska kunna ålägga en privat aktör en tidsfrist är det nödvändigt att den privata parten har rådighet över den åtgärd tidsfristen avser. Så är här inte fallet. Utöver lagkraftvunnen detaljplan krävs dels bygglov, dels startbesked för att påbörja byggandet, vilket i stort är utanför parts kontroll.

Ovanstående riskerar att leda till än mer utdragna förhandlingar och därmed också än mer långdragna detaljplanprocesser än vad som är fallet redan idag. 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 "byggstvång", 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 särskilt hårt av att kommunerna genom viten tvingar fram ett byggande i situationer då marknadsförutsättningar saknas och/eller i sämre konjunkurlägen.

Vidare utredning av expropriationslagen och inlösenbestämmelserna i syfte att särskilt utreda ersättningsnivåerna

Sveriges Byggindustrier vill påminna om att det finns fler sätt att bedriva en aktiv markpolitik och driva på bostadsbyggandet utan att själv vara en stor markägare. Som tidigare anförts finns det via 6 kap. 15 § PBL en möjlighet för kommunen att lösa in mark i det fall den enskilde byggherren/fastighetsägaren inte förmått genomföra önskat byggande, vilket ger kommunen en tämligen långtgående möjlighet att gripa in i samhällsbyggandet. Sveriges Byggindustrier delar inte utredningens uppfattning om att ersättningsnivån behöver utredas närmare. Ett syfte med grundlagsändringen var att bättre efterlikna den ersättning som fastighetsägaren hade kunnat få vid en försäljning av fastigheten på den fria marknaden, utan något hot om expropriation. Den fastighetsägare vars egendom exproprieras ska inte hamna i ett sämre ekonomiskt läge än sina grannar som inte får sina fastigheter exproprierade. Vi ser däremot att det kan finnas ett behov av klargörande kring hur värdenivån bestäms (marknadsvärdet). Om en sådan utredning ska vara relevant behövs dock en analys först göras kring huruvida det faktiskt är ersättningsnivåerna som är bakgrunden till varför kommuner sällan använder sig av befintligt verktyg.

Ge Boverket i uppdrag att utreda införandet av en kommunal förköpslag

Bakgrunden till förslaget är att öka kommunernas möjligheter att bedriva en aktiv markpolitik. Förköpslagen avskaffades 2010 och innebär att kommunen kan träda in i köparens ställe och överta köparens förpliktelser i det upprättade avtalet mellan säljare och köpare. Det kan ifrågasättas på vilket sätt ett sådant regelverk upprätthåller konkurrensen. Om en privat aktör vid samma tidpunkt

skulle visa intresse för samma köp hade en budgivning inletts. Kommunen bör således ses som vilken intressent som helst. Därtill gav lagen kommuner möjlighet att köpa fastigheter när det inte gick att få till en frivillig överenskommelse, och användes därmed också som ett påtryckningsmedel mot enskilda fastighetsägare. Vid avskaffandet påpekades att verktyget på den tiden det fanns användes i mycket låg utsträckning samtidigt som det för samhället innebar en stor administrativ börda. Mot den bakgrunden menar Sveriges Byggindustrier att behovet av en utredning i denna fråga är begränsat och att andra verktyg är mer relevanta.

Ge Boverket i uppdrag att samla in uppgifter om möjliga bostäder i lagakraftvunna detaljplaner / Utredda hur information om byggrätter och antal möjliga bostäder kan tillgängliggöras i en digital planprocess

Sveriges Byggindustrier har inga invändningar i sak mot dessa initiativ, men ifrågasätter om nyttan av dessa initiativ motsvaras av kostnaderna för uppbyggnaden av dessa system.

Sveriges Byggindustriers yrkanden

Sveriges Byggindustrier anser att det är olämpligt att gå vidare med utredningens förslag mot bakgrund av att vare sig problemets omfattning eller befintliga instrument för att hantera problemet är utrett.

Sveriges Byggindustrier avstyrker

- Förslaget om att den i PBL lagstadgade genomförandetiden, som i dag är 5–15 år, ändras till 3–15 år (7.2)
- Förslagen om att återinföra 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 (7.6.1)
- Förslaget om att Inför en positiv bestämmelse om att ett exploateringsavtal får innehålla ett åtagande för en byggherre/fastighetsägare att vidta åtgärder eller finansiera byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg. (7.6.2)
- Förslaget om en reglering i PBL som uttryckligen anger att det är tillåtet att ha överenskommelser om tidsplan för byggnadsverk i ett exploateringsavtal. (7.6.3)
- Vidare utredning av expropriationslagen och inlösenbestämmelserna i syfte att särskilt utreda ersättningsnivåerna (7.7)
- Förslaget om att ge Boverket i uppdrag att utreda införandet av en kommunal förköpslag

Sveriges Byggindustrier ifrågasätter om kostnaden motsvaras av nyttan som följer av de övriga vidare utredningar som utredningen föreslår, men har inget att erinra i sak.

Frågor med anledning av detta remissvar kan ställas till Anna Broman, bostadspolitisk expert, 072-708 58 62 alt anna.broman@sverigesbyggindustrier.se

SVERIGES BYGGINDUSTRIER

Catharina Elmsäter-Svärd
Verkställande direktör