

En utvecklad översiktsplanering

Kommunal reglering av upplåtelseformen

Del 2

Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:46

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
Webbadress: 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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Emma Franzén och Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24817-1

ISSN 0375-250X

Förord

Som framgått av missivet i del 1 av detta betänkande beslutade regeringen den 19 januari 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. (dir. 2017:6). I uppdraget ingår även att utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen för bostäder, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan. Uppdraget avseende möjligheten att reglera upplåtelseformen redovisas i denna del av betänkandet (del 2). Delarna är självständiga och kan därmed läsas fristående i förhållande till varandra.

Tekniska rådet Inger Holmqvist utsågs den 19 januari 2017 till särskild utredare.

I arbetet med del 2 har utredningen biståtts av följande sakkunniga: rättssakkunniga Anna-Karin Berglund, Kristina Börjevik-Kovaniemi och Elin Samuelsson samt departementssekreterarna Philip Fridborn Kempe, Ann-Kristin Kaplan, Gunilla Renbjer och Rikard Sandart.

Vidare har utredningen i del 2 biståtts av följande experter: lantmätaren Thomas Holm, planeringsexperten Kristina Isacson, näringspolitiska experten Rikard Silverfur, utredningsansvarige Jörgen Mark-Nielsen, stadsutvecklingsutredaren Kenneth Berglund och experten Nancy Mattson.

Kanslirådet Johan Hjalmarsson anställdes som huvudsekreterare från och med den 1 februari 2017. Från och med den 15 februari 2017 anställdes rättssakkunnige Joel Björk-Werner som utredningssekreterare.

Betänkandet är skrivet i vi-form. Med detta avses utredaren och utredningssekretariatet. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag.

Utredningen har antagit namnet Översiktsplaneutredningen.

Utredningen har tidigare överlämnat delbetänkandet Detaljplane-
kravet (SOU 2017:64).

Stockholm i maj 2018

Inger Holmqvist

/ Joel Björk-Werner
Johan Hjalmarsson

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt	19
1.2 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988).....	21
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärf för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt.....	23
1.4 Förslag till lag om ändring i bostadsrättslagen (1991:614).....	25
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt	27
1.6 Förslag till förordning om ändring i inskrivningsförordningen (2000:309).....	29
2 Utredningens uppdrag och arbete	31
2.1 Översiktsplaneutredningens direktiv	31
2.2 Bakgrund	32
2.3 Arbetsformer.....	33
2.4 Betänkandets disposition.....	34

3	Grundläggande förutsättningar	37
3.1	Upplåtelseformerna.....	37
1.1	Ombildning.....	43
3.2	Fastigheter och fastighetsregistrering.....	44
3.3	Detaljplanen som styrinstrument.....	46
3.4	Egendomsskyddet	50
4	Det allmänna behovet av att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformen	55
4.1	Kommunens bostadsförsörjningsansvar.....	55
4.2	Läget på bostadsmarknaden.....	57
4.3	Det finns ett allmänt behov av att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformen	59
5	Kommunernas verktyg och metoder för att styra upplåtelseformen.....	63
5.1	Genomförandavtalen.....	64
5.1.1	Exploateringsavtal.....	66
5.1.2	Markanvisningar.....	77
5.2	Allmännyttan bygger bostäder med hyresrätt.....	80
5.3	Prisdifferentiering som metod för att främja en viss upplåtelseform.....	82
5.3.1	Kommunens handlingsutrymme är begränsat av reglerna om den kommunala kompetensen	83
5.3.2	Prisdifferentiering utifrån upplåtelseform är under vissa förutsättningar tillåtet.....	87
5.3.3	Kommunens möjligheter att förhindra ombildningar är begränsade.....	88
5.4	Tomträtt som metod för att styra upplåtelseformen.....	92
5.4.1	Tomträtten innebär en betydande administrativ börda för kommunen.....	97

5.5	Kommunerna saknar ändamålsenliga verktyg och metoder för att reglera upplåtelseformen.....	97
6	Våra överväganden om en reglering av upplåtelseformen.....	99
6.1	Utgångspunkter för vår bedömning	99
6.2	Det är inte lämpligt att reglera upplåtelseformen genom en bestämmelse i detaljplan.....	100
6.3	Kommunen bör inte ha möjlighet att reglera upplåtelseformen när någon annan äger marken	103
6.4	Vårt förslag gäller bara hyresrätter	106
6.5	En kommunal reglering av bostäder med hyresrätt	107
6.5.1	Kommunen bör få bestämma att vissa bostäder bara får upplåtas med hyresrätt	107
6.5.2	Tomträtten bör inte påverkas av ett beslut om upplåtelseform.....	115
6.5.3	Ägarlägenhetsfastigheter bör inte få bildas som strider mot ett beslut om upplåtelseform	116
6.5.4	Ombildningar bör inte få ske i strid med ett beslut om upplåtelseform	117
6.5.5	Upplåtelser av bostadsrätt bör inte få ske i strid med ett beslut om upplåtelseform	118
6.5.6	Upphävande av ett beslut om upplåtelseform	119
6.5.7	Överklagande genom laglighetsprövning.....	121
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	125
7.1	Dag för ikraftträdande	125
7.2	Övergångsbestämmelser.....	125
8	Konsekvenser	127
8.1	Konsekvenser för staten	127
8.2	Konsekvenser för kommunerna.....	129
8.3	Konsekvenser för företag	132

8.4	Konsekvenser för enskilda	135
8.5	Konsekvenser för miljön.....	137
8.6	Konsekvenser för bostadsbyggandet.....	137
8.7	EU-rätten	138
8.8	Övriga konsekvenser.....	138
9	Författningskommentar	139
9.1	Förslaget till ny lag om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt	139
9.2	Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)	145
9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt	146
9.4	Förslaget till lag om ändring i bostadsrättslagen (1991:614)	147
9.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt.....	149
	Särskilt yttrande.....	151
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:6.....	155
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:132.....	173
Bilaga 3	Sammanställning av enkätsvar	175

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Översiktsplaneutredningens uppdrag omfattar fyra frågor. Enligt uppdraget ska vi

1. se över hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att underlätta efterföljande planering
2. föreslå begränsningar i kravet på att kommunerna i vissa fall måste göra en detaljplan och föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas i anslutning till dessa begränsningar
3. se över behovet av att kommunen ska kunna bestämma upplåtelseformer, t.ex. genom en bestämmelse i en detaljplan
4. se över behovet av att införa en privat initiativrätt så att en enskild exploatör kan genomföra vissa formella beredningsåtgärder i arbetet med att ta fram en detaljplan.

Denna del av betänkandet handlar om punkten 3, dvs. en reglering av upplåtelseformerna. Enligt kommittédirektiven ska vi utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen för bostäder genom en bestämmelse i en detaljplan.

Enligt direktiven ska vi i vårt arbete beakta motstående intressen, bl.a. respekten för äganderätten samt enskildas rättsförhållanden och deras behov av att kunna utforma dessa på ett lämpligt sätt. Om vi bedömer att det finns lämpliga alternativ som ger kommunen möjlighet att styra upplåtelseformen på annat sätt än genom en bestämmelse i en detaljplan, bör även sådana alternativ redovisas.

Det finns ett allmänt behov av att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformen

Kommunen har ett uttalat ansvar att planera för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs (lagen [2000:1383] om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, BFL). Hyresrätten fyller en särskild funktion på bostadsmarknaden, genom att den inte förutsätter någon kapitalinsats från hyresgästens sida. Mot bakgrund av de uppgifter som kommunen har enligt BFL och hyresrättens betydelse för ekonomiskt svaga grupper innefattar kommunens bostadsförsörjningsansvar även i någon mån ett ansvar för bostadsbeståndets fördelning på upplåtelseformer. Detta ansvar varierar beroende på situationen i den specifika kommunen: hur behovet av bostäder ser ut i stort, vilka marknadsmässiga och sociala förutsättningar som råder och kommunens möjligheter att påverka upplåtelseformen.

Med anledning av sitt ansvar behöver kommunen verktyg för att kunna säkerställa att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Bland annat behöver kommunen kunna påverka tillgången till bostäder med olika upplåtelseformer – i synnerhet hyresrätter. Vi menar därför att det finns ett allmänt behov av att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformer för att alla ska kunna leva i goda bostäder på det sätt som avses i BFL.

Kommunerna saknar ändamålsenliga verktyg och metoder för att reglera upplåtelseformen

Kommunerna använder sig av vissa verktyg och metoder för att säkerställa en viss upplåtelseform vid nyproduktion. För att genomföra en detaljplan ingår parterna normalt sett olika typer av genomförandeavtal. Om kommunen äger marken när exploateringen initieras, kallas avtalet för markanvisning. Om i stället byggherren äger merparten av marken som ska bebyggas, kallas avtalet för exploateringsavtal.

När det gäller att reglera upplåtelseformen har kommunen inte någon legal möjlighet att göra detta i ett exploateringsavtal. Där emot går det bra att göra i ett markanvisningsavtal. En markanvisning som genomförs måste även innefatta en överlåtelse eller en

upplåtelse av kommunens mark, vilket sker genom andra avtal. När kommunen vid en överlåtelse av mark vill främja uppförande av bostäder med hyresrätt använder kommunen sig huvudsakligen av en metod som kan kallas för prisdifferentiering. Metoden innebär att kommunen begär ett lägre pris för marken om förvärvaren bygger hyresrätter än om hen skulle bygga bostadsrätter. Detta medför att kommunen har ett intresse av att dessa hyresrätter inte i ett senare skede ombildas till bostadsrätter. I vart fall vill kommunen inte gå miste om den värdestegring som sker vid en sådan ombildning. I det sammanhanget finns det emellertid vissa brister med prisdifferentiering som metod. Det är svårt att dels förhindra ombildningar om fastigheten säljs vidare, dels få in eventuella viten eller tilläggsköpeskillningar.

En annan metod som kommunen använder för att styra upplåtelseformen till hyresrätt är att upplåta marken med tomträtt. Metoden innebär att ett sidoavtal upprättas till tomträttsavtalet, enligt vilket en lägre avgäld ska utgå om tomträttshavare upplåter bostäder med hyresrätt. Om hyresrätterna ombildas till bostadsrätter förfaller sidoavtalet, vilket leder till att tomträttsavtalet med den högre tomträttsavgälden i stället blir gällande. Emellertid finns det brister även med tomträtten som metod för att reglera upplåtelseformen. För kommunen innebär tomträttsinstitutet en betydande administrativ börda, inte minst med avgäldsregleringen.

Det är inte lämpligt att reglera upplåtelseformen genom en bestämmelse i detaljplan

Vi anser att det inte är lämpligt att ge kommunen möjlighet att reglera upplåtelseform genom en bestämmelse i en detaljplan. Anledningarna är följande.

Detaljplanen behöver vara hållbar över tid

Arbetet med att ta fram en detaljplan kan vara en omfattande process. Vanligtvis är avsikten att planen ska ange förutsättningarna för hur bebyggelsen på platsen kan utvecklas under lång tid. Där emot kan de ekonomiska förutsättningarna snabbt skifta, i fråga om vilken upplåtelseform som är mest fördelaktig för byggherren. För

att kunna genomföra ett projekt utifrån sådana nya förutsättningar, skulle det kunna bli nödvändigt att ändra detaljplanen, om den slog fast att lägenheterna skulle upplåtas med exempelvis hyresrätt.

Det är omständligt att ändra detaljplaner

En politisk majoritet som fattar beslut om att anta en detaljplan med en bestämmelse om en viss upplåtelseform, behöver självfallet inte bestå över tid. Följaktligen skulle det finnas en "risk" för att en sådan planbestämmelse behövde ändras, om majoritetsförhållandet skiftade efter exempelvis ett val. Processen vid en planändring är ofta ett omfattande arbete, vilket hänger samman med att ytterligare frågor ofta aktualiseras från andra myndigheter, fastighetsägare och grannar. Vi anser att det inte är lämpligt att skapa ett system där denna typ av politiska värderingar byggs in i detaljplanerna, huvudsakligen eftersom de resurser som skulle krävas för planändringar skulle kunna användas på ett bättre sätt.

En planbestämmelse om "fel" upplåtelseform kan kullkasta förutsättningarna för att genomföra ett bostadsprojekt

Valet av upplåtelseform har stor betydelse för byggherrens ekonomiska kalkyl. Om kommunen skulle ges möjlighet att ensidigt bestämma upplåtelseformen genom en planbestämmelse, tror vi att situationer skulle kunna uppstå där kommunen i princip gjorde det omöjligt för byggherren att bebygga fastigheten. Anledningen är att kommunen sällan har en sådan insyn i en byggherres ekonomiska planering att kommunen fullt ut kan överblicka vad ett krav på en viss upplåtelseform skulle innebära för byggherren. När det gäller bostäder som ska upplåtas på mark som ägs av byggherren, anser vi att kommunen och byggherren bör vara överens om valet av upplåtelseform. Behovet av samsyn kring valet av upplåtelseform talar alltså emot att kommunen i nämnda fall ensidigt skulle kunna bestämma en upplåtelseform som strider mot byggherrens önskemål.

Ytterligare skäl

Det finns ytterligare skäl som talar emot att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformer genom en bestämmelse i detaljplan, bl.a. att en sådan reglering dels är främmande i PBL-systemet, dels förutsätter nya kontrollfunktioner för att säkerställa en effektiv tillsyn från byggnadsnämndens sida.

Kommunen bör inte ha möjlighet att reglera upplåtelseformen när någon annan äger marken

Enligt vår uppfattning bör kommunen inte ha möjlighet att reglera upplåtelseformen när någon annan äger marken. Detta trots att inskränkningar i rätten att överlåta eller upplåta fastigheten inte omfattas av egendomsskyddet i regeringsformen eller i Europakonventionen.

För det första är det allmänna behovet av att kommunen i vissa fall bör kunna reglera upplåtelseformen kopplat till att det behöver finnas billiga hyresrätter på bostadsmarknaden, som även grupper med en svag ställning på bostadsmarknaden kan efterfråga. Dagens system med presumtionshyror leder emellertid ofta till att hyrorna blir så höga att dessa grupper inte kan efterfråga bostäder som omfattas av en sådan hyressättning. Vi menar att skälet därigenom upphör till att det i vissa fall skulle kunna vara legitimt för det allmänna att ställa krav på en viss upplåtelseform.

För det andra innebär en möjlighet att reglera upplåtelseformen på enskild mark även att det kan bli svårare för kommunen att tillämpa likställighetsprincipen. Om kommunen ställer krav på upplåtelseform i vissa fall men inte i andra, finns en risk för att kommunen uppfattas som orättvis av de byggherrar som inte ges möjlighet att själva välja den upplåtelseform som ger bäst avkastning för ägaren.

Till sist har kommunen i det långa perspektivet möjligheter att styra upplåtelseformen på sin egen mark. Grunden för detta är dels en aktiv markpolitik, dels allmännyttiga kommunala bostadsbolag. Eftersom kommunen har denna möjlighet anser vi att skälen minskar för att kommunen skulle få reglera upplåtelseformen på enskild mark.

En kommunal reglering av upplåtelseformen

Problemet med att förhindra oönskade ombildningar, finns bara när det gäller att säkerställa eller främja att det byggs bostäder med hyresrätt. Därför ser vi att den upplåtelseform som kommunen behöver kunna reglera är hyresrätten.

Våra förslag är sammanfattningsvis följande.

Kommunen bör få bestämma att vissa bostäder bara får upplåtas med hyresrätt

Vi föreslår att en kommun ska få bestämma att vissa bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt. Det bör emellertid bara gälla för mark eller annat utrymme som ägs av kommunen eller ett aktiebolag som kommunen eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över. Marken eller utrymmet måste också ligga inom den egna kommungränsen. Ett sådant beslut gäller sedan även om marken eller utrymmet överläts till någon annan. Om ett kommunalt aktiebolag äger marken eller utrymmet, bör ett beslut om upplåtelseform endast få fattas av kommunfullmäktige, eftersom det i allmänhet bör vara fråga om beslut av större vikt. Förslaget bör genomföras i en ny lag – lagen om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

Ett sådant beslut kan fattas när som helst i tiden så länge marken eller utrymmet ägs av kommunen eller ett kommunalt aktiebolag. Beslutet ska förhindra en förvärvare eller annan från att vidta åtgärder som innebär att bostäderna upplåts med någon annan upplåtelseform än hyresrätt (dvs. äganderätt, bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt).

Kommunen ska genast till inskrivningsmyndigheten anmäla ett beslut om upplåtelseform för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Beslutet börjar gälla sedan anteckning har skett. Därigenom knyts beslutets rättsverkan till anteckningen, som även ger publicitet åt den aktuella rådighetsinskränkingen på fastigheten. Anteckningen kommer att finnas kvar i registret, även om marken eller utrymmet överläts till någon annan. Detta får i sin tur betydelse vid tillämpningen av de ändringar som vi föreslår i angränsande lagstiftning.

Förslaget innebär ett kommunalt veto vid ombildningar av hyresrätter som omfattas av ett beslut om upplåtelseform. Kommunen skulle alltså lättare kunna förhindra oönskade ombildningar, jämfört med när kommunen använder sig av prisdifferentiering som metod. Vidare skulle det även bli enklare för kommunen att bevaka avtalade tilläggsköpeskillningar eller viten. Till sist skulle det också vid en jämförelse med tomträtten som metod, bli lättare att förhindra oönskade ombildningar med ett beslut om upplåtelseform.

Kommunens intresse av att säkerställa upplåtelseformen behöver inte bara gälla vid nyproduktion av bostadshus, utan kan även gälla vid överlåtelser av hyreshus som kommunen indirekt äger. Av den anledningen bör kommunen även ha möjlighet att bestämma upplåtelseform för mark eller annat utrymme som ägs av ett aktiebolag som kommunen eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över. Sådana aktiebolag är dels allmännyttiga kommunala aktiebolag som avses i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, dels andra kommunala aktiebolag som äger mark eller utrymmen där det finns bostäder. När ett kommunalt aktiebolag äger marken eller utrymmet kommer det antagligen redan att finnas hyreshus på platsen. Vid en försäljning av marken eller utrymmet kan kommunen genom ett beslut om upplåtelseform säkerställa att dessa bostäder inte utan kommunens godkännande ombildas efter en överlåtelse.

Tomträtten bör inte påverkas av ett beslut om upplåtelseform

Ett beslut om upplåtelseform bör inte kunna gälla parallellt med en upplåtelse av tomträtt. Anledningen är att om mark eller annat utrymme samtidigt upplåts med tomträtt och omfattades av ett beslut om upplåtelseform, så skulle exempelvis ändamålet med tomträttsupplåtelsen påverkas. Detta skulle i sin tur påverka hur tomträttsavgäldens storlek skulle bestämmas. Mot denna bakgrund bör ett beslut om upplåtelseform vara ogiltigt om marken eller utrymmet samtidigt upplåts med tomträtt.

Ett beslut om upplåtelseform bör förhindra vissa beslut och åtgärder enligt andra lagar

Eftersom ett beslut om upplåtelseform innebär att bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt, så kommer ett sådant beslut att förhindra andra upplåtelseformer:

- En ägarlägenhetsfastighet bör inte få bildas om åtgärden strider mot ett beslut om upplåtelseform enligt den nya lagen om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.
- En ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt bör inte få ske om marken eller utrymmet som huset står på omfattas av ett beslut om upplåtelseform enligt den nya lagen.
- Inte heller en upplåtelse av bostadsrätt bör få äga rum om det har skett i strid med ett beslut om upplåtelseform enligt den nya lagen.

Upphävande av ett beslut om upplåtelseform

Såväl behovet som det politiska intresset av ett beslut om upplåtelseform kan variera över tid. Om det varken finns ett behov eller ett intresse av ett sådant beslut, bör det vara möjligt att upphäva beslutet. Det bör därför finnas en möjlighet för fastighetsägare till mark eller annat utrymme som omfattas av ett beslut om upplåtelseform att kunna ansöka hos kommunen om att beslutet helt eller delvis ska upphävas.

Ett beslut om upplåtelseform bör endast få upphävas på ansökan från fastighetsägaren. Anledningen är att kommunen exempelvis vid en skiftande politisk majoritet inte ska kunna upphäva samtliga beslut om upplåtelseform som vid tillfället gäller. Däremot kommer kommunen att vara oförhindrad att när som helst återkalla ett beslut om upplåtelseform innan marken eller utrymmet har överlåtits till någon annan.

Förslaget innebär alltså ett kommunalt veto när det gäller om ett beslut om upplåtelseform ska upphävas eller inte. Kommunen kan med andra ord fritt bestämma om begränsningen av upplåtelseform ska finnas kvar eller inte.

Vi föreslår att endast kommunfullmäktige bör få fatta beslut om att upphäva ett beslut om upplåtelseform. Anledningen är att be-

slutet är av sådan vikt att det bör fattas av en direktvald politisk församling och inte av en nämnd eller på delegation av en tjänsteman i kommunen.

Överklagande genom laglighetsprövning

Ett beslut om upplåtelseform eller ett beslut över en ansökan om att upphäva ett sådant beslut bör kunna överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen (2017:725).

Ikraftträdande

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2020.

Konsekvenser

Förslaget innebär att kommunen ges större möjligheter att säkerställa att det byggs hyresrätter i samband med att kommunal mark överläts. Dessutom innebär förslaget att kommunen får starkare möjligheter att förhindra senare ombildningar från hyresrätt till någon annan upplåtelseform. Kommunen får därmed tillgång till ytterligare ett verktyg för att kunna genomföra sin planering enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Emellertid är det svårt att bedöma vilka konsekvenser förslaget kommer att få för kommunerna, eftersom det är osäkert i vilken omfattning det föreslagna verktyget kommer att användas.

Jämfört med de metoder som kommunen använder sig av för att säkerställa att det byggs hyresrätter i dag, bör förslaget innebära ett resurseffektivt sätt för kommunen att säkerställa upplåtelseformen – förslaget innebär exempelvis inte lika omfattande administration som arbetet med avgäldsreglering medför i de fall marken upplåts med tomträtt.

Förslaget bör leda till att tillgången på hyresrätter på sikt kan komma att öka något, om kommunen använder sig av de möjligheter som förslaget innebär. Det är emellertid inte troligt att förslaget kommer att leda till fler bostäder totalt sett, utan att de bostäder som

tillkommer annars hade upplåtits med exempelvis bostadsrätt eller äganderätt.

Om en kommun skulle besluta att bostadslägenheter bara fick upplåtas med hyresrätt i en situation där det saknas marknadsekonomiska förutsättningar för att bygga hyresrätter, finns en risk för att förslagen skulle leda till ett minskat bostadsbyggande. Den risken bör emellertid vara liten eftersom kommunen kan förväntas ha ett eget intresse av att inte införa regleringar som får sådana konsekvenser.

Förslaget innebär att fastighetsmarknaden tillförs hyreshus som inte kan ombildas utan kommunfullmäktiges godkännande. Följden kan bli att dessa hus värderas lägre på fastighetsmarknaden än hus utan sådana begränsningar. Orsaken är att ägaren inte skulle ha möjlighet att upplåta sådana lägenheter med någon annan upplåtelseform än hyresrätt, trots att exempelvis en upplåtelse med bostadsrätt skulle vara mer ekonomiskt fördelaktigt för ägaren. Vi har inte kunnat beräkna hur stor denna påverkan kan tänkas bli.

Under utredningsarbetet har även diskuterats att den nya lagen indirekt skulle kunna få betydelse för hyressättningen. Vi bedömer det emellertid inte som sannolikt att förslaget annat än i undantagsfall skulle få någon sådan betydelse.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt

Härigenom föreskrivs följande.

Beslut om upplåtelseform

1 § En kommun får bestämma att bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt för mark eller annat utrymme inom kommungränsen som ägs av kommunen eller ett aktiebolag som kommunen eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över. Efter att en anteckning har gjorts enligt 5 § gäller beslutet även om marken eller utrymmet överläts till någon annan.

Beslutet ska innehålla en karta där marken eller utrymmets gränser tydligt redovisas. Av beslutet ska även framgå fastighetsbeteckningen för den fastighet som berörs.

2 § Om ett sådant aktiebolag som avses i 1 § första stycket äger marken eller utrymmet, får ett beslut om upplåtelseform endast fattas av kommunfullmäktige.

3 § Ett beslut om upplåtelseform får inte omfatta mark eller annat utrymme som är upplåtet med tomträtt.

Ett beslut i strid med första stycket är ogiltigt.

4 § Ett beslut om upplåtelseform omfattar inte bostadslägenheter med kooperativ hyresrätt.

5 § Kommunen ska genast till inskrivningsmyndigheten anmäla ett beslut om upplåtelseform för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Beslutet gäller sedan anteckning har skett.

Upphävande av beslut om upplåtelseform

6 § Ett beslut om upplåtelseform för mark eller utrymme som överlåtits av kommunen eller ett sådant bolag som avses i 1 § första stycket till någon annan, får endast upphävas helt eller delvis på ansökan från fastighetsägaren.

Ansökningen ska innehålla en karta som visar vilken mark eller vilket utrymme som den avser. Av ansökan ska även framgå fastighetsbeteckningen för den fastighet som berörs.

7 § Kommunfullmäktige beslutar i ärenden enligt 6 §.

8 § Kommunen ska genast till inskrivningsmyndigheten anmäla ett beslut om att helt eller delvis upphäva ett beslut om upplåtelseform för att ta bort eller ändra anteckningen i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Beslutet om upplåtelseform upphör helt eller delvis att gälla den inskrivningsdag som inskrivningsmyndigheten tar bort eller ändrar anteckningen.

Skyldigheten enligt första stycket gäller även när kommunen får kännedom om ett förhållande som avses i 3 § andra stycket.

Överklagande

9 § Ett beslut om upplåtelseform eller ett beslut över en ansökan om att upphäva ett sådant beslut får överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen (2017:725).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.2 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

Härigenom föreskrivs i fråga om fastighetsbildningslagen (1970:988) att 3 kap. 1 b § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 b §¹

Vid fastighetsbildning som medför att en ägarlägenhetsfastighet nybildas eller ombildas tillämpas 1 a § med de tillägg och avvikelser som anges i andra och tredje styckena.

Fastighetsbildningen får ske endast om

1. det står klart att det utrymme som ägarlägenhetsfastigheten ska omfatta inte inom åtta år före fastighetsbildningsbeslutet till någon del har använts som bostadslägenhet, *och*

2. ägarlägenhetsfastigheten genom fastighetsbildningen kommer att ingå i en sammanhållen enhet om minst tre ägarlägenhetsfastigheter.

1. det står klart att det utrymme som ägarlägenhetsfastigheten ska omfatta inte inom åtta år före fastighetsbildningsbeslutet till någon del har använts som bostadslägenhet,

2. ägarlägenhetsfastigheten genom fastighetsbildningen kommer att ingå i en sammanhållen enhet om minst tre ägarlägenhetsfastigheter, *och*

3. *åtgärden inte strider mot ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.*

Vid tillämpningen av 1 a § första stycket 2 ska det särskilt övervägas om det bör inrättas en eller flera gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen (1973:1149). Bestämmelserna i 1 a § första stycket 3 och 4 tillämpas inte i fråga om ägarlägenhetsfastigheten.

¹ Senaste lydelse 2009:183.

Andra stycket 1 tillämpas inte vid sådan fastighetsbildning som avser överföring av ett utrymme från en ägarlägenhetsfastighet till en annan ägarlägenhetsfastighet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt dels att 6 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

I lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt finns bestämmelser om att en kommun får bestämma att vissa bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt.

6 §¹

Fast egendom som utgör en hyreshus- eller småhusenhet och för vilken en intresseanmälan gäller, får inte överlåtas helt eller delvis genom köp eller byte utan att den förening som har gjort intresseanmälan har erbjudits att förvärva hela hyreshus- eller småhusenheten. Ett sådant erbjudande kallas hembud. Med överlåtelse genom köp eller byte likställs överlåtelse genom tillskott till bolag eller förening, utdelning eller skifte från bolag eller förening samt fusion enligt 23 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551) eller delning enligt 24 kap. 1 § samma lag.

En överlåtelse får genomföras utan hembud till föreningen,

1. om föreningen godkänner överlåtelsen,
2. om staten förvärvar egendomen,
3. om förvärvaren är gift med överlåtaren eller om förvärvaren eller, när makar förvärvar gemensamt, någon av dem är överlåtarens avkomling,
4. om förvärvet genomförs genom inrop på exekutiv auktion eller offentlig auktion enligt lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt,

¹ Senaste lydelse 2005:904.

5. om överlåtelsen avser andel och förvärvaren redan äger en andel i egendomen och denna andel förvärvats på något annat sätt än genom gåva.

5. om överlåtelsen avser andel och förvärvaren redan äger en andel i egendomen och denna andel förvärvats på något annat sätt än genom gåva,

6. om egendomen omfattas av ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

Hembud behövs inte heller, om ett förvärv av föreningen skulle vara oskäligt med hänsyn till förhållandet mellan överlåtaren och en annan förvärvare än föreningen eller villkoren för eller omständigheterna vid en sådan överlåtelse. Frågan om hembud behövs prövas av hyresnämnden på begäran av fastighetsägaren.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.4 Förslag till lag om ändring i bostadsrättslagen (1991:614)

Härigenom föreskrivs i fråga om bostadsrättslagen (1991:614)

dels att 4 kap. 7 § och 9 kap. 21 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 1 a § och 9 kap. 19 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 a §

I lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt finns bestämmelser om att en kommun får bestämma att vissa bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt.

7 §

En upplåtelse som skett i strid med bestämmelserna i 3 kap. 1 § med krav på en registrerad ekonomisk plan *eller* formkravet i 5 § är *ogiltig*. Den som bostadsrätten upplåtits till har därvid rätt till ersättning för skada. Har lägenheten tillträtts, *skall* hyresavtal anses ingånget för tiden från tillträdet. Väcks inte talan om upplåtelsens ogiltighet inom två år från den dag då upplåtelsen skedde, är rätten till sådan talan förlorad.

En upplåtelse är *ogiltig* om den har skett i strid med bestämmelserna i 3 kap. 1 § med krav på en registrerad ekonomisk plan, formkravet i 5 § *eller ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt*. Den som bostadsrätten upplåtits till har därvid rätt till ersättning för skada. Har lägenheten tillträtts, *ska* hyresavtal anses ingånget för tiden från tillträdet. Väcks inte talan om upplåtelsens ogiltighet inom två år från den dag då upplåtelsen skedde, är rätten till sådan talan förlorad.

Om en lägenhet som är upplåten med hyresrätt har upplåtits med bostadsrätt i strid med bestämmelserna i 3 §, är upplåtelsen ogiltig. I ett sådant fall gäller bestämmelserna om återbetalning och ersättning i 10 § andra stycket.

9 kap.

19 a §

Ett beslut enligt 19 § första stycket får inte avse ett hus som omfattas av ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

21 §

Beslut om förvärv i strid med 19 § första stycket är ogiltiga. Detsamma gäller beslut om förvärv som fattas utan att ekonomisk plan varit tillgänglig enligt 20 §. Det nu sagda *skall* dock inte gälla om förvärv ändå skett enligt beslutet och lagfart har meddelats.

Beslut om förvärv i strid med 19 § första stycket *eller 19 a §* är ogiltiga. Detsamma gäller beslut om förvärv som fattas utan att ekonomisk plan varit tillgänglig enligt 20 §. Det nu sagda *ska* dock inte gälla om förvärv ändå skett enligt beslutet och lagfart har meddelats.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt

dels att 4 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 1 a § och 5 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 a §

Ett beslut enligt 1 § första stycket får inte avse ett hus som omfattas av ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

5 §

Beslut om förvärv i strid med 1 § är ogiltiga. Detsamma gäller beslut om förvärv som fattas utan att en ekonomisk plan har varit tillgänglig enligt 2 §.

Första stycket gäller inte om förvärv ändå har skett enligt beslutet och lagfart har meddelats.

Beslut om förvärv i strid med 1 eller 1 a § är ogiltiga. Detsamma gäller beslut om förvärv som fattas utan att en ekonomisk plan har varit tillgänglig enligt 2 §.

5 kap.

1 a §

Ett beslut enligt 1 § första stycket får inte avse ett hus som omfattas av ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt lagen (2019:000) om kommunal

*reglering av bostäder med hyres-
rätt.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.6 Förslag till förordning om ändring i inskrivningsförordningen (2000:309)

Härigenom föreskrivs att bilagan till inskrivningsförordningen (2000:309) ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

Nuvarande lydelse

Bilaga

Avgiftslista	Kronor
Bevis eller underrättelse om inskrivningsmyndighetens beslut rörande fastighet eller tomträtt varigenom ansökan	
om lagfart eller om inskrivning av tomträtt har bifallits eller förklarats vilande	825
i form av pantbrev eller vilandebevis eller bevis på sådan handling, om ärendet gäller utsträckning, nedsättning eller relaxation	825
i form av pantbrev eller vilandebevis i övriga fall	375
om inskrivning av förklaring som avses i 2 kap. 3 § jordabalken	825
om anteckning om intresseanmälan enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt eller lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället	825
lagen (1989:31) om förvaltning av vissa samägda jordbruksfastigheter	375

*Föreslagen lydelse***Bilaga**

Avgiftslista	Kronor
Bevis eller underrättelse om inskrivningsmyndighetens beslut rörande fastighet eller tomträtt varigenom ansökan	
om lagfart eller om inskrivning av tomträtt har bifallits eller förklarats vilande	825
i form av pantbrev eller vilandebevis eller bevis på sådan handling, om ärendet gäller utsträckning, nedsättning eller relaxation	825
i form av pantbrev eller vilandebevis i övriga fall	375
om inskrivning av förklaring som avses i 2 kap. 3 § jordabalken	825
om anteckning om intresseanmälan enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt eller lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället	825
<i>om anteckning av beslut om upplåtelseform enligt lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt</i>	825
lagen (1989:31) om förvaltning av vissa samägda jordbruksfastigheter	375

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Översiktsplaneutredningens direktiv

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 kommittédirektiven En utvecklad översiktsplanering (dir. 2017:6), *bilaga 1*. Enligt direktiven ska vi utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Vi ska även utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen för bostäder, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan. Dessa frågor redovisas samtidigt, men i olika delar. Frågan om en reglering av upplåtelseformerna behandlas i denna del av betänkandet. Frågorna ska enligt våra tilläggsdirektiv (dir. 2017:132, *bilaga 2*) redovisas senast den 15 maj 2018.

I ett första delbetänkande behandlade vi frågan om detaljplanekravet (SOU 2017:64). Utredningens slutbetänkande, som enligt tilläggsdirektiven ska lämnas senast den 31 januari 2019, avser frågan om behov och förutsättningar för att införa en privat initiativrätt till detaljplaneläggning.

Närmare om uppdraget

Av kommittédirektiven framgår alltså att vi ska utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen för bostäder genom en bestämmelse i en detaljplan. Vi ska i vårt arbete beakta motstående intressen, bl.a. respekten för äganderätten samt enskildas rättsförhållanden och deras behov

av att kunna utforma dessa på ett lämpligt sätt. Om vi bedömer att det finns lämpliga alternativ som ger kommunen möjlighet att styra upplåtelseformen på annat sätt än genom en bestämmelse i en detaljplan, bör även sådana alternativ redovisas. Om utredningen visar att så är lämpligt, ska vi lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

Våra direktiv framhåller också att *hyresrätten* är det första steget in på bostadsmarknaden och att det därmed har stor betydelse för den enskildes möjligheter till studier eller att kunna ta ett arbete på en annan ort att det finns tillräckligt med hyresrätter. Av olika skäl är utbudet av hyresrätter mindre än vad det finns behov av i dag.

2.2 Bakgrund

Det s.k. kommunala planmonopolet innebär att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. I en detaljplan måste kommunen reglera vissa förhållanden och får reglera vissa andra förhållanden. Däremot har kommunen inte någon möjlighet att i detaljplanen reglera på vilket sätt som en bostad ska förfogas över, dvs. vilken upplåtelseform den ska ha.

Planprocessutredningen föreslår i betänkandet *Bättre samarbete mellan stat och kommun* (SOU 2015:109) att möjligheten att reglera upplåtelseformen direkt i detaljplan bör utredas närmare. I betänkandet konstateras att plan- och bygglagstiftningen i dag inte ger någon möjlighet att reglera upplåtelseformen till bostäder. Utredningen ställer sig vidare tveksam till om en reglering av upplåtelseformer i exploateringsavtal är formellt tillåten (även om det förekommer i praktiken), vilket innebär att kommunen initialt i dag måste äga marken, för att kunna säkerställa att bostäder upplåts med exempelvis hyresrätt. I betänkandet framförs även att förfarandena att kommunen upplåter marken med tomträtt eller använder sig av villkor om tilläggsköpeskillingar för att långsiktigt garantera att lägenheterna fortsätter att vara hyresrätter, och inte omvandlas till bostadsrätter, framstår som en ”extra omväg” med vidhängande administrativt arbete och kostnader.

Finansministern och bostadsministern presenterade i juni 2016 ett bostadspolitiskt paket med förslag på 22 åtgärder för fler bostä-

der. I paketet föreslås flera reformer som förutsätter ytterligare utredningsinsatser som ett led i genomförandet. Bland annat aviseras förslag om en utvecklad översiktsplanering, en begränsning av detaljplanekravet och en översyn av kommunens möjligheter att reglera upplåtelseformer. Dessa frågor omfattas av våra direktiv.

2.3 Arbetsformer

Av direktiven framgår att vi ska samråda med Boverket, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statens energimyndighet, Trafikverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda aktörer. Som angetts i avsnitt 2.1 omfattas vårt uppdrag av fler frågor än de som behandlas i denna del av betänkandet.

Vi har bedömt att av de myndigheter och organisationer som anges är det Boverket, Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Landsting som är berörda av frågan om en reglering av upplåtelseformen för bostäder. Av den anledningen har vi bara samrått med dessa. Vidare har vi bedömt att även Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Sveriges Byggindustrier och Hyresgästföreningen får anses vara berörda i sådan omfattning att det har funnits skäl att samråda med dessa organisationer. Därutöver har utredningen sammanträtt med de sakkunniga som har knutits till utredningen.

Utredningen har även deltagit vid ett antal möten i syfte att inhämta synpunkter från berörda aktörer. Särskilda överläggningar med företrädare för olika sakintressen har också genomförts i syfte att få fram värdefulla synpunkter och upplysningar.

För att genomföra vår analys har vi under hösten och vintern 2017/18 genomfört en enkätundersökning som har skickats ut till 74 av landets 290 kommuner. De kommuner som har valts ut är sådana som i Boverkets bostadsmarknadsenkät 2016 har uppgett att de under de två senaste åren styrt upplåtelseformen i samband med markanvisning. Kommunerna finns över hela landet och har vitt skilda demografiska förutsättningar. Vår enkät har besvarats av 46 av de 74 kommunerna, vilket innebär en svarsfrekvens på cirka 62 procent. En sammanställning av dessa svar finns i *bilaga 3*. Vi har inte identi-

fierat några skillnader i svarsfrekvens utifrån kommuntyp eller geografisk spridning. Vår bedömning är därför att enkätresultatet speglar kommunernas förutsättningar på ett relativt bra sätt och att det kan läggas till grund för vår analys i kapitel 6.

2.4 Betänkandets disposition

I denna del av betänkandet behandlas frågan om behov och förutsättningar för att ge kommunen möjlighet att reglera upplåtelseformen. I del 1 av betänkandet behandlas frågan om att utveckla översiktsplaneringen.

I kapitel 3 går vi igenom de *grundläggande förutsättningarna* för vårt utredningsarbete. Dessa förutsättningar är centrala för förståelsen av våra överväganden i kapitel 6. Vi redogör först för de olika upplåtelseformerna och reglerna för ombildning av hyresrätt. Därefter beskriver vi dels vad en fastighet är och vilka begränsade sakrätter som kan belasta en sådan fastighet, dels fastighetsregistrets olika delar och dess betydelse. Vi går sedan igenom reglerna kring detaljplanen med fokus på planbestämmelserna och processen när en detaljplan upprättas, ändras eller upphävs. Avslutningsvis redogör vi för ägdomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen.

I kapitel 4 undersöker vi om det finns något *allmänt behov* av att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformen. Vi delar upp denna behovsprövning i två delar; kommunens och kommuninvånarnas behov. Vi går först i avsnitt 4.1 igenom kommunens bostadsförsörjningsansvar. Därefter redogör vi i avsnitt 4.2 för situationen på bostadsmarknaden; hur vi bor, vilka faktorer som påverkar vårt boende och hur efterfrågan ser ut. I avsnitt 4.3 konstaterar vi att det finns ett allmänt behov av att kommunen kan förbereda och genomföra ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen.

I kapitel 5 tittar vi först på vilka *verktyg* en kommun har för att kunna säkerställa en viss upplåtelseform vid nyproduktion. Med verktyg avses genomförandavtalen och de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen. Därefter redogör vi för de olika *metoderna* som kommunerna använder för att försöka främja eller säkerställa byggandet av hus med en viss upplåtelseform. Dessa metoder är i huvudsak pris-differentiering och tomträtt. Slutligen redovisar vi vår bedömning av

om dessa verktyg och metoder är ändamålsenliga i förhållande till sitt syfte.

I kapitel 6 redovisar vi våra *överväganden och förslag* om en reglering av upplåtelseformen.

I kapitel 7 behandlar vi vissa ikraftträdande- och övergångsfrågor. Därefter redogör vi i kapitel 8 för vilka konsekvenser som våra förslag kan antas ge upphov till. Avslutningsvis finns kommentarer till våra författningsförslag i kapitel 9.

3 Grundläggande förutsättningar

I detta kapitel går vi igenom vissa grundläggande förutsättningar som är viktiga för våra överväganden i kapitel 6. I avsnitt 3.1 går vi först igenom de olika upplåtelseformerna som finns i Sverige. Genom s.k. ombildning går det även att ändra upplåtelseform, vilket vi beskriver i avsnitt 3.2.

Fastighetsregistret innehåller information om alla fastigheter i Sverige; i avsnitt 3.3 går vi igenom dels vad en fastighet är och vilka begränsade sakrätter som kan belasta en sådan fastighet, dels fastighetsregistrets olika delar och dess betydelse.

Därefter redogör vi i avsnitt 3.4 för regleringen med detaljplan med fokus på planbestämmelserna och processen när en detaljplan antas, ändras eller upphävs. Redogörelsen görs mot bakgrund av att våra direktiv anger att vårt huvudalternativ ska vara en möjlig reglering av upplåtelseformen genom en bestämmelse i detaljplan.

Avslutningsvis redogör vi för egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen – krav som våra förslag i kapitel 6 måste vara förenliga med.

3.1 Upplåtelseformerna

Upplåtelseformen är det sätt på vilket man *förfogar* över sin bostad. I Sverige finns upplåtelseformerna hyresrätt, bostadsrätt¹ och äganderätt, samt en mindre del kooperativ hyresrätt. Mot detta kan visserligen invändas att äganderätten inte upplåts av någon (t.ex. en hyresvärd eller en bostadsrättsförening), utan att äganderätten är

¹ En *bostadsförening* är ett bostadsföretag och en ekonomisk förening, tillika en äldre boendeföreningsform som existerade innan bostadsrättslagen introducerades (1930). Inga nya bostadsföreningar av denna typ får i dag bildas.

något som överläts. Vi kommer emellertid i detta delbetänkande att behandla äganderätten som en av upplåtelseformerna.

Boendeform är ett mindre precist begrepp, men det beskriver vanligen vilken *typ* av bostad man bor i, dvs. en- och tvåbostadshus eller flerbostadshus. Till den först nämnda kategorin hör fristående villor, parhus, radhus och kedjehus. Flerbostadshus är bostadshus med minst två våningar och minst tre bostadslägenheter, där lägenheter ligger ovanpå varandra. De flesta hyres- och bostadsrätter, liksom kooperativ hyresrätt, finns i flerbostadshus men förekommer också i småhus.²

Äganderätt

Vid äganderätt äger personen sin egen bostad. Äganderätten kan delas upp i hus och ägarlägenheter. Denna upplåtelseform innebär inte bara att bostadsinnehavaren har rätten att använda sin bostad – som i bostadsrätt – utan också att hen exempelvis kan sälja, pantsätta eller utan tillstånd hyra ut bostaden. Regler för äganderätt återfinns bl.a. i jordabalken, förkortad JB, och i fastighetsbildningslagen (1970:988), förkortad FBL.

Ett hus kan exempelvis vara en fristående villa, ett radhus, ett kedjehus eller ett parhus. I de flesta fall köper husägaren också marken som huset står på, dvs. husägaren kommer i allmänhet att äga en fastighet med huset som ett tillbehör till fastigheten.

Äganderätten till fastigheten ska lagfaras och som lagfaren ägare kan husägaren ta ut inteckningar i fastigheten. De pantbrev som då utfärdas eller registreras (datapantbrev) kan sedan komma till användning om fastigheten lämnas som säkerhet för ett lån som husägaren tar.

Många gånger kan de som äger småhus ha tillgång till gemensamma områden och utrymmen av olika slag. Det kan vara t.ex. grönområden, parkeringsplatser, soprum, (fjärr)värmeanläggningar och tvättstugor. I anläggningslagen (1973:1149) finns närmare bestämmelser om sådana anläggningar som är gemensamma för flera fastig-

² Se Boverket, "Upplåtelseformer", 9 maj 2016, Tillgänglig: www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsbestandet-i-sverige/upplattelseformer/, (hämtad 2018-02-08).

heter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dessa (s.k. gemensamhetsanläggningar).

En ägarlägenhet är en tredimensionell fastighet (se avsnitt 3.3) som inte är avsedd att rymma annat än en enda bostadslägenhet (1 kap. 1 a § första stycket 3 JB³). Ägarlägenheter kan bara skapas i nybyggda hus eller ombyggda hus där användningen under de senaste åtta åren inte har varit bostäder (se 3 kap. 1 a och 1 b §§ FBL). Ägarlägenheter kan staplas på varandra inom ett och samma flerbostadshus. Husets övriga delar, t.ex. ytterväggar, tak och trapphus, måste ingå i en annan enhet och ägarlägenheterna måste säkras tillgång till dessa. Detta kan ske genom inrättande av en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (se 3 kap. 1 b § tredje stycket FBL) eller genom bildande av en samfällighet enligt FBL. Ägarlägenheterna ingår oftast i en samfällighetsförening som sköter den samfällda egendomen. I övrigt fungerar ägarlägenheter på samma sätt som hus när det gäller möjligheten att pantsätta, hyra ut eller sälja fastigheten. Frågan om det ska gå att ombilda hyresrätter till ägarlägenheter har utretts⁴, men något förslag i den riktningen har ännu inte lagts fram.

Hyresrätt

En hyresrätt innebär typiskt sett att en hyresgäst hyr en bostadslägenhet av en hyresvärd, som äger ett eller flera hus med hyreslägenheter. Marken som dessa står på behöver inte ägas av hyresvärden, utan kan vara upplåten med exempelvis tomträtt. Definitionen bostadslägenhet knyter an till i vilken omfattning lägenheten har upplåtits som bostad. Det saknar således betydelse i sig i vilken omfattning hyresgästen faktiskt kommit att nyttja lägenheten för det ändamålet. I regel avser en upplåtelse antingen bostadslägenhet eller annan lägenhet, dvs. lokal.

Vad som gäller i fråga om hyresrätten till en lägenhet följer av avtalet mellan hyresvärden och hyresgästen och av bestämmelserna i 12 kap. JB. Till viss del är hyreslagstiftningen tvingande till skydd för hyresgästen. Ett utmärkande drag för hyresrätten är att det inte krävs en kapitalinsats för boendet till skillnad från bostadsrätten.

³ 1 kap. 1 a § FBL innehåller en likalydande bestämmelse.

⁴ SOU 2014:33.

Hyresgästen har genom det s.k. direkta besittningsskyddet ett starkt skydd mot att förlora sin hyresrätt. Hyresgästen får inte fritt överlåta eller byta hyresrätten eller upplåta nyttjanderätten till lägenheten i andra hand.

Hyresgästen har inget ekonomiskt ansvar för huset eller lägenheten på annat sätt än att hen ska betala hyra för nyttjanderätten. Hyran för en lägenhet i flerbostadshus bestäms som huvudregel efter den s.k. bruksvärdesprincipen. För nyproducerade lägenheter kan hyran emellertid bestämmas utifrån en s.k. presumtionshyra, vilket innebär att hyran för en nybyggd hyreslägenhet ska täcka hyresvärdens kostnader för att producera den. Utgångspunkterna för den enskilda hyressättningen återfinns i 12 kap. JB. Kollektiva hyressättningar förhandlas i enlighet med hyresförhandlingslagen (1978:304).

Om en hyresgäst så önskar har hen rätt att själv låta utföra vissa underhålls- och reparationsåtgärder i lägenheten, vilket kan påverka hyrans storlek. En hyresgäst har ett visst boinflytande även i övrigt.

Omfattar hyresavtalet minst tre bostadslägenheter, som hyresgästen ska hyra ut i andra hand (s.k. blockuthyrning) eller upplåta med kooperativ hyresrätt (se nedan), får parterna med vissa begränsningar avtala om förbehåll som strider mot vad som sägs 12 kap. JB. Ett sådant förbehåll gäller endast om det godkänts av hyresnämnden. Godkännande behövs dock inte om staten, en kommun, ett landsting eller ett kommunalförbund är hyresvärd (12 kap. 1 § sjätte stycket JB).

Genom lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad har särskilda bestämmelser införts om upplåtelse av bostadslägenhet i vissa fall. Den lagen gäller när en privatperson hyr ut en egen bostadsrättslägenhet, ett en- eller tvåfamiljshus, en ägarlägenhet eller ett annat ägt boende. Lagen gäller inte upplåtelse av hyresrätt i andra hand. Vid en upplåtelse enligt lagen är parterna fria att komma överens om hyran. Hyresvärden har rätt att genom hyran få ersättning för sina kostnader för bostaden. Om den överenskomna hyran påtagligt överstiger kapitalkostnaden och driftskostnaderna för bostaden, ska hyresnämnden på ansökan av hyresgästen sätta ned hyran. Någon möjlighet till retroaktiv ändring av hyran finns dock inte. Hyresavtalet ska gälla för obestämd tid, om parterna inte avtalar om en bestämd hyrestid. Det finns inte någon möjlighet för hyresgästen att tvinga fram en förlängning av hyresavtalet.⁵

⁵ Se prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 18, s. 65 ff.

Bostadsrätt

En bostadsrättsförening är en särskild typ av ekonomisk förening med ändamålet att upplåta lägenheter med bostadsrätt. Föreningen ska äga det hus där bostadsrätt upplåts medan marken kan vara upplåten med exempelvis tomträtt (jfr 1 kap. 1 § bostadsrättslagen [1991:614], förkortad BRL). Normalt är det lägenheter i flerbostadshus som upplåts med bostadsrätt, men även småhus, radhus etc. kan upplåtas på detta sätt. I det senare fallet krävs det dock att husen ligger nära varandra (1 kap. 5 § tredje stycket BRL). Upplåtelse kan också ske för annat än bostadsändamål, t.ex. för kontor eller butik.

I en bostadsrättsförening är det föreningen som äger bostads- huset och som upplåter bostadsrätt till lägenheterna i huset till sina medlemmar. Bostadsrätten är den rätt i föreningen som medlemmen har på grund av upplåtelsen. Bostadsrättshavaren äger en andel i föreningen och har en i tiden obegränsad nyttjanderätt till sin lägenhet. För upplåtelsen av en bostadsrätt måste förvärvaren betala en insats till föreningen. Därutöver är bostadsrättshavaren skyldig att betala avgifter till föreningen för den tid hen innehar bostadsrätten. De grundläggande bestämmelserna om bostadsrätter finns i BRL. Föreningen kan i sina stadgar ta in närmare bestämmelser om villkoren för förvärv och innehav av bostadsrätterna i huset. En bostadsrätt kan normalt sett säljas på den öppna bostadsmarknaden på samma sätt som en äganderätt, men köparen måste godkännas av föreningens styrelse.

Hyresgästerna i ett hyreshus som innehåller tre lägenheter eller mer har rätt att förvärva fastigheten genom en bostadsrättsförening enligt närmare bestämmelser som ges i lagen (1982:353) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt (ombildningslagen). Vi redogör mer detaljerat för dessa regler i avsnitt 3.2.

Kooperativ hyresrätt

Kooperativ hyresrätt brukar beskrivas som en slags mellanform av hyresrätt och bostadsrätt och regleras i lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt, förkortad LKH. En kooperativ hyresrättsförening är en ekonomisk förening som har till ändamål att till sina medlemmar upplåta bostadslägenheter med hyresrätt (1 kap. 3 § LKH). En

sådan upplåtelse ska avse en bostadslägenhet i ett hus som föreningen själv äger eller hyr av husets ägare (1 kap. 4 § LKH).

En kooperativ hyresgäst får själv svara för underhåll och reparation av lägenheten och har inflytande över sitt boende genom medlemskapet i föreningen. För att bli medlem måste den enskilde betala en insats som hyresgästen får tillbaka när hen flyttar. Bestämmelserna om hyra i JB är subsidiära i förhållande till de i LKH. I princip ska den kooperativa hyresgästen betala den hyra som föreningen bestämmer. Om exempelvis en kooperativ hyresrättsförening hyr en lägenhet som föreningen i sin tur hyr ut till en medlem eller någon annan, ska föreningens uthyrning inte anses som upplåtelse i andra hand enligt 12 kap. JB.

Även kooperativa hyresgäster har under vissa förutsättningar rätt att förvärva en fastighet för ombildning till kooperativ hyresrätt enligt regler i LKH och ombildningslagen (se avsnitt 3.2).

Andrahandsuthyrning

I fråga om hyresrätter måste hyresgästen ha hyresvärdens samtycke för att få hyra ut sin lägenhet i andra hand. Om hyresvärden inte går med på en andrahandsupplåtelse av lägenheten, kan hyresgästen söka tillstånd hos hyresnämnden. När en hyresrätt upplåts i andra hand är besittningsskyddet svagare än vid en förstahandsupplåtelse. Hyrans storlek bestäms i princip på samma sätt som vid förstahandsupplåtelser.

När det gäller bostadsrätter är det fråga om andrahandsuthyrning när en bostadsrättshavare upplåter sin lägenhet till någon annan som ska använda den självständigt. I sådana fall krävs styrelsens eller hyresnämndens godkännande. En bostadsrättshavare behöver till skillnad från en hyresgäst inte ha "beaktansvärda skäl" vid en andrahandsuthyrning. I stället räcker det med att hen har "skäl" att upplåta bostadsrätten i andra hand. Reglerna i BRL är alltså generösare än motsvarande regler i JB. I övrigt gäller reglerna i 12 kap. JB även vid andrahandsuthyrning av en bostadsrätt. I sammanhanget bör noteras att lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad gäller för bostadsrätter, men inte för hyresrätter.

3.2 Ombildning

Enligt ombildningslagen är det möjligt att ändra upplåtelseform från hyresrätt till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt. Det senare är emellertid inte vanligt förekommande. Förfarandena vid ändring till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt är likartade och motsvarande frågor som för bostadsrätter regleras i BRL, regleras för kooperativa hyresrätter i LKH. I det följande kommer vi därför bara att redogöra för reglerna vid ombildning av hyresrätt till bostadsrätt.

Ombildningslagen infördes 1982 med syftet att främja en mer allmän övergång från hyresrätt till bostadsrätt. Lagen innebär att hyresgästerna har fått en starkare ställning än andra intressenter när en hyresfastighet ska säljas. Om hyresgästerna bildar en bostadsrättsförening, så kan de genom föreningen göra en s.k. intresseanmälan hos inskrivningsmyndigheten. En sådan anmälan innebär att fastighetsägaren blir skyldig att först erbjuda hyresgästerna att köpa fastigheten. Erbjudandet till föreningen sker genom hembud.

En förening kan alltid komma överens med fastighetsägaren om ett frivilligt förvärv. Det är alltså inte nödvändigt att föreningen gör en intresseanmälan för att en ombildning ska kunna ske.

I BRL regleras föreningens beslut att anta hembudet och köpa huset (9 kap. 19–21 §§). Ett sådant beslut fattas av föreningsstämman och det krävs två tredjedels majoritet. Innan beslutet ska en ekonomisk plan upprättas och hållas tillgänglig för hyresgästerna. Planen ska innehålla de upplysningar som är av betydelse för en bedömning av föreningens verksamhet. Vidare ska ett besiktningsprotokoll som visar husets skick fogas till planen. Med besiktningsprotokoll avses en sådan handling som har upprättats och undertecknats av någon sakkunnig som kan bestämma fastighetens skick.

Ett beslut om förvärv är ogiltigt enligt 21 § om

- beslutet inte fattas på en föreningsstämma (19 §)
- kravet på att hyresgästerna i minst två tredjedelar av de uthyrda lägenheterna ska ha gått med på beslutet inte är uppfyllt (19 §)
- de hyresgäster som biträtt beslutet inte är medlemmar i bostadsrättsföreningen och erforderlig majoritet ändå inte uppnås (19 §)
- de hyresgäster som biträtt beslutet inte är folkbokförda på fastigheten och erforderlig majoritet ändå inte uppnås (19 §)

- en ekonomisk plan med därtill fogat besiktningsprotokoll inte hålls tillgänglig innan beslutet om förvärvet fattas (20 §).

Det finns inget som hindrar att ett beslut på föreningsstämman klandras på vanligt sätt (jfr 9 kap. 14 § BRL). Emellertid har det inte ansetts tillräckligt utan ogiltighetsgrunderna ska även beaktas av inskrivningsmyndigheten när lagfart söks på föreningens förvärv. Av JB framgår nämligen att en lagfartsansökan ska avslås av inskrivningsmyndigheten om det är uppenbart att förvärvet är ogiltigt (20 kap. 6 § 9). För det fall lagfart skulle meddelas på grund av förbiseende, har emellertid av rättssäkerhetsskäl tagits in en bestämmelse med innebörden att lagfart på förvärvet läker ogiltighetsgrunderna (9 kap. 21 § sista meningen BRL).

Om föreningen köper fastigheten, är föreningen skyldig att till hyresgästen med bostadsrätt upplåta den lägenhet som är avsedd för hyresgästen (4 kap. 6 § BRL).

3.3 Fastigheter och fastighetsregistrering

Om fastigheter

Portalparagrafen i JB inleds med definitionen att fast egendom är jord. Termens innebörd kompletteras av bestämmelserna om vad som är tillbehör till fastighet i 2 kap. JB. Vidare är den fasta egendomen indelad i fastigheter – ett begrepp som saknar en direkt definition. Det innebär att bestämmelserna i 1 kap. 1 § JB och 19 kap. 1 § FBL i stället blir avgörande för fastighetsbegreppet. Av dessa framgår vad som ska registreras som en fastighet, vilket leder till att en fastighet kan definieras som fast egendom som i fastighetsregistret är redovisad som fastighet.

En fastighet avgränsas antingen horisontellt, dvs. med enbart gränser i markplanet, eller både horisontellt och vertikalt, vilket innebär att fastigheten också har ett ”tak” och en ”botten”. De fastigheter som avgränsas horisontellt har i förarbetena fått benämningen traditionell fastighet. De fastigheter som avgränsas både horisontellt och vertikalt definieras i 1 kap. 1 a § JB och benämns tredimensionella fastigheter. Av dessa kan särskilt ägarlägenhetsfastighet nämnas (se avsnitt 3.1).

FBL innehåller i huvudsak bestämmelser om fastighetsbildning, fastighetsbestämning och fastighetsregistrering. Fastighetsbildning kan något förenklat definieras som åtgärder genom vilka fastighetsindelningen ändras. Åtgärder med officialservitut liksom överföring av fastighetstillbehör kan inte sägas innefatta ändringar i fastighetsindelningen, men jämställs i lagen ändå med sådana ändringar. Fastighetsbestämning handlar däremot i huvudsak om att fastställa hur fastighetsindelningen faktiskt är beskaffad. När det sedan gäller fastighetsregistrering kommer vi att redogöra för detta under nästa rubrik.

I en fastighet kan även s.k. obegränsade sakrätter⁶ upplåtas. Till dessa räknas bl.a. nyttjanderätter till fast egendom (exempelvis hyra, arrende och tomträtt), panträtt, avtalsservitut och rätt till elektrisk kraft (se 6–15 kap. JB).

Om fastighetsregistrering

Fastighetsregistret innehåller information om alla fastigheter i Sverige. Registret innehåller en allmän del, en inskrivningsdel, en adressdel, en byggnadsdel och en taxeringsuppgiftsdel. Bestämmelser om fastighetsregistret finns i lagen (2000:224) om fastighetsregister, förordningen (2000:308) om fastighetsregister och Lantmäteriets föreskrifter. Fastighetsregistret får endast användas för utpekade ändamål, men dessa är ganska vitt beskrivna. Till ändamålen (se 2 § nämnda lag) hör ”omsättning av sådan egendom som registreras i fastighetsregistret” och ”kreditgivning, försäkringsgivning eller annan allmän eller enskild verksamhet där fastighetsanknuten information utgör underlag för prövningar eller beslut”.

Den allmänna delen utgör en översikt över Sveriges indelning i fastigheter. Registreringens rättsliga betydelse brukar anses vara uttryckt i 1 kap. 2 § andra stycket FBL, där det sägs att fastighetsbildning och fastighetsbestämning är fullbordade, när uppgift om åtgärden har förts in i fastighetsregistrets allmänna del. Ärenden om att föra in eller ta bort uppgifter i den allmänna delen handläggs av lantmäterimyndigheten (19 kap. 6 § första stycket FBL). Bestämmelser om fastighetsregistrets allmänna del finns i 19 kap. FBL.

⁶ Att jämföra med den obegränsade äganderätten.

Inskrivningsdelens allmänna funktion är att ge publicitet åt äganderättsförhållanden och om vilka rättigheter och belastningar som gäller beträffande fast egendom. Utöver uppgifter om lagfarter och de begränsade sakrätterna i JB, registrerar inskrivningsmyndigheten en mängd förhållanden rörande fastigheten som är av rättslig betydelse (se 19 kap. 29 § JB). Det rör sig om olika typer av rådighetsinskränkningar såsom exekutiva åtgärder som har vidtagits avseende fastigheten liksom uppgifter om olika slag av anspråk som enskilda ställer på fastigheten. Registreringen sker genom en anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel. I de flesta fall tas ärendet om anteckning upp efter anmälan av en domstol eller en förvaltningsmyndighet (jfr 19 kap. 29 § tredje stycket JB). Bestämmelser om anmälningsskyldighet i övrigt finns i ett stort antal specialförfattningar. En del ärenden om anteckning initieras dock av privaträttsliga subjekt, se t.ex. 3 § ombildningslagen. Vidare kan nämnas att en anteckning bara får ske när detta är uttryckligen medgivet i författning.⁷

3.4 Detaljplanen som styrinstrument

Enligt det s.k. kommunala planmonopolet (1 kap. 2 § PBL) är det kommunen som avgör hur mark ska användas och bebyggas. Exempelvis kan en fastighetsägare alltså inte kräva att en detaljplan ska upprättas. Kommunens rätt att bestämma innebär att kommunen ofta har en stark position vid förhandlingar med en exploatör, även i de fall som kommunen själv inte äger marken som ska exploateras.

Med detaljplanen regleras markanvändning och byggande med bindande verkan och kommunen tar ställning till vilken markanvändning som ska tillåtas bl.a. utifrån bestämmelserna i 2 kap. PBL och hushållningsbestämmelserna i 3 kap. 1–8 §§ och 4 kap. miljöbalken. Krav enligt PBL som inte prövas i detaljplanen tas i stället upp i bygglovsprövningen (se 9 kap. 30 § PBL). När det gäller en fastighetsägares rätt att bygga begränsas den till vad som anges i planen (byggrätten). Anledningen är att bygglovets inte får strida mot detaljplanen, eftersom planen är rättsligt bindande.

⁷ Se NJA 1976 s. 76.

Av det s.k. detaljplanekravet (4 kap. 2 § PBL) följer att en detaljplan framför allt måste upprättas vid större byggprojekt, omvandling eller bevarande av bebyggelseområden. Det kan även behövas detaljplan för vissa enstaka byggnader som får stor inverkan på omgivningen eller ska förläggas inom ett område med stor efterfrågan på mark för bebyggelse.

Detaljplanen består av en plankarta och en planbeskrivning (4 kap. 30 och 31 §§ PBL). Om genomförandet av detaljplanen kan antas få betydande miljöpåverkan, ska den även innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (4 kap. 34 § PBL).

Planen ska ha en bestämd genomförandetid som lägst får vara fem år och högst femton år (4 kap. 21 § PBL). Under genomförandetiden får detaljplanen, mot fastighetsägarnas vilja, bara ändras eller upphävas om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt som inte har kunnat förutses vid planläggningen (4 kap. 39 § PBL). Om planen ändras under genomförandetiden har fastighetsägarna rätt till ersättning för exempelvis förlorad byggrätt (14 kap. 9 § PBL).

Efter genomförandetidens slut gäller planen till dess att den ändras eller upphävs (4 kap. 38 § PBL). Om detta sker gäller inte de restriktioner som finns under genomförandetiden och det utgår exempelvis ingen ersättning till en fastighetsägare som blir av med sin byggrätt till följd av att planen ändras eller upphävs.

Vissa planbestämmelser är obligatoriska

Detaljplanen måste alltid innehålla vissa bestämmelser. Planen ska ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Den ska även bestämma användningen och utformningen (exempelvis standard på vägar eller utformning av grönområden) av allmänna platser som kommunen är huvudman för samt användningen av kvartersmark och vattenområden (4 kap. 5 § PBL).

Allmänna platser i detaljplanen är gator, vägar, torg, parker, naturmark eller andra områden som enligt en detaljplan är avsedda för gemensamma behov och som ska vara tillgängliga för allmänheten. Om kommunen är huvudman för allmänna platser ger planen en rätt och en skyldighet för kommunen att lösa in mark som är avsedd för allmänna platser samt en skyldighet att ställa i ordning och

underhålla dessa (se 6 kap. PBL). Det förekommer även enskilt huvudmannaskap (4 kap. 7 § PBL), vilket innebär att fastighetsägarna inom detaljplanen ansvarar för att ställa i ordning de allmänna platserna.

Andra planbestämmelser är frivilliga

Utöver det obligatoriska innehållet så kan detaljplaner även innehålla ett antal frivilliga bestämmelser (se 4 kap. 6–18 §§ PBL). Kommunen får bl.a. reglera bebyggandets omfattning över och under markytan, byggnaders användning och placering, byggnadsverks utformning och utförande, andelen lägenheter av olika slag i bostadsbyggnader samt lägenheternas storlek. Motsatsvis får en kommun alltså inte bestämma upplåtelseform. Med ”användning” avses användningsändamål såsom bostad, handel, samlingslokal, kontor, garage, industri och allmänt ändamål. Med ”lägenheter av olika slag” avses ordinära familjelägenheter, studentlägenheter och olika slag av kollektivboende.⁸

Detaljplanen kan alltså användas för en relativt långtgående reglering av markanvändning och bebyggelse. Emellertid finns en begränsning genom att planen inte får vara mer detaljerad än vad som är nödvändigt med hänsyn till planens syfte (4 kap. 32 § tredje stycket PBL). Utformningen av planen måste även ta hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden (4 kap. 36 § PBL). Om planen avviker från översiktsplanen ska avvikelserna och skälen till denna redovisas i planbeskrivningen (4 kap. 33 § första stycket 5 PBL).

Planprocessen

Processen för upprättande av detaljplaner regleras i 5 kap. PBL. Den som vill vidta en åtgärd som kräver detaljplan kan begära att kommunen ska redovisa sin inställning till att inleda planläggning i ett s.k. planbesked (5 kap. 2 § PBL) som ska ges inom fyra månader om inte sökanden och kommunen kommer överens om längre tid.

Om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanarbetet går det att ange planens utgångspunkter och mål i ett

⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 576 ff.

särskilt s.k. planprogram (5 kap. 10 § PBL). Programmet kan bl.a. innehålla förutsättningarna och syftet med planläggningen samt en nulägesbeskrivning.

När ett detaljplaneförslag har tagits fram ska detta bli föremål för samråd och i vissa fall även granskning. Samrådet syftar dels till att hjälpa kommunen att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt, dels till att ge dem som berörs av planen insyn och en möjlighet att påverka. Om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådet uppfylla kraven på avgränsningssamråd i 6 kap. miljöbalken (se 5 kap. 11 § sista stycket PBL). Hur samråd och granskning i övrigt går till beror på vilket planförfarande som ska användas. I grunden finns regler om ett standardförfarande vilket får användas i de fall där utökat planförfarande (5 kap. 7 § PBL) inte ska tillämpas. Länsstyrelsen ska vid samrådet ta till vara och samordna statens intressen och verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Länsstyrelsen ska även ge råd om tillämpningen av 2 kap. och övriga bestämmelser i PBL (5 kap. 14 § PBL).

När det finns ett färdigt detaljplaneförslag ska länsstyrelsen yttra sig över detta i ett granskningsyttrande (5 kap. 22 § PBL), där frågor som kan föranleda ett ingripande från staten enligt 11 kap. PBL behandlas. Det rör sig här om de s.k. ingripandegrunderna, dvs. om

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

Även lantmäterimyndigheten ska yttra sig över planförslaget och bevaka att detaljplanen är förenlig med PBL:s bestämmelser om huvudmannaskap, fastighetsindelning samt genomförande- och fastighetskonsekvensbeskrivning (5 kap. 22 a § PBL).

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större

vikt (5 kap. 27 § PBL). Efter antagande ska kommunen skicka ett meddelande om detta till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och andra berörda (5 kap. 29 § PBL).

Vid ändring eller upphävande av en detaljplan ska i huvudsak samma förfarandebestämmelser tillämpas som gäller för upprättande av en detaljplan (5 kap. 38 § PBL).

3.5 Egendomsskyddet

Regeringsformen

I 2 kap. 15 § regeringsformen regleras egendomsskyddet. Bestämmelsen har följande lydelse.

Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Bestämmelsens första stycke ger skydd mot två huvudtyper av ingrepp i äganderätten. Den första typen omfattar fall där någon tvingas avstå egendom genom ”expropriation eller annat sådant förfogande”. Med uttrycket avses att en förmögenhetsrätt, dvs. äganderätt eller annan rätt med ett ekonomiskt värde (bl.a. nyttjanderätt, servitut eller vägrätt), tvångsvis överförs eller tas i anspråk. Lagstiftning som möjliggör sådana ingrepp finns främst i expropriationslagen (1972:719), men även i annan lagstiftning såsom PBL. Utanför bestämmelsens tillämpningsområde faller ingrepp som innebär att egendom förstörs t.ex. på grund av risk för smitta. Inte heller

skatt, böter, viten och exekutiva åtgärder omfattas av bestämmelsen. Som exempel på förfoganden som är likställda med expropriation har nämnts nationalisering och socialisering av egendom.⁹

Den andra huvudtypen av ingrepp är sådana som innebär att det allmänna inskränker användningen av mark och byggnader (rådighetsinskränkningar). Inskränkningar i rätten att använda lös egendom faller däremot utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Enligt förarbetena omfattar bestämmelsen exempelvis byggnadsförbud, användningsförbud och beslut om naturreservat.¹⁰ Regeln syftar endast till att skydda fysiska inskränkningar i användningen av fastigheten. Inskränkningar i användningen genom att den enskilde fastighetsägaren begränsas i sin rätt att överlåta eller upplåta fastigheten omfattas därmed inte.¹¹ Även den som innehar mark eller byggnad med nyttjanderätt omfattas av skyddet.

Egendomsskyddet i bestämmelsens första stycke innebär inte att den enskildes egendom är ovillkorligt tryggad. Ingrepp av de slag som omfattas av bestämmelsen får ske men endast om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vad som avses med sådana intressen får avgöras i enlighet med vad som kan anses acceptabelt från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det kan vara fråga om samhällets behov av mark för bl.a. naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål, bostadsbyggande, trafikleder och rekreation.¹²

Enligt 2 kap. 15 § andra stycket RF är den som blir föremål för sådana ingrepp som avses i första stycket tillförsäkrad ersättning för förlusten. När det gäller rådighetsinskränkningar är ersättningsrätten begränsad till fall där pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Av andra stycket framgår vidare att ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

I bestämmelsens fjärde stycke görs förbehåll för allemansrätten. För en markägare kan allemansrätten medföra en inskränkning i äganderätten eftersom markägaren utan rätt till ersättning måste

⁹ Se SOU 2008:125, s. 429 f.

¹⁰ Se prop. 1993/94:117, s. 49.

¹¹ Se bl.a. Bertil Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Stockholm: 1996, s. 25, SOU 1993:40 Del A, s. 70, och prop. 1993/94:117, s. 48 f.

¹² Se prop. 1993/94:117, s. 48.

tolerera att andra uppehåller sig på och i viss utsträckning nyttjar marken. Allemansrätten kan således sägas innebära en inskränkning i det skydd som i övrigt följer av 2 kap. 15 § RF.

Egendomsskyddet gäller för såväl fysiska som juridiska personer och gentemot det allmänna eller någon enskild. Det allmänna avser de normgivande organen och det allmännas verkställande organ. Först och främst är lagstiftaren, riksdagen, bunden av rättighetsskyddet men även andra normgivande organ, däribland kommunerna, innefattas i det allmänna. Med enskild avses såväl fysiska personer som andra privaträttsliga rättssubjekt. Det inte är tänkt att de normgivande organen ska anses som det allmänna när de beslutar om civilrättslig reglering, utan endast när det rör sig om, för enskilda betungande, offentligrättslig normgivning.¹³

Europakonventionen

Europakonventionen¹⁴ har en särskild ställning i svensk rätt eftersom den införlivades som lag 1995. Den har inte grundlagsstatus i Sverige men det är grundlagsstridigt att meddela lag eller annan föreskrift i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (2 kap. 19 § RF).

I Artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen finns en bestämmelse om egendomsskydd med följande lydelse.

Varje fysisk eller juridisk person skall ha 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 allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

I Europadomstolens praxis har fastlagts att artikeln innehåller tre rättsregler. Den första regeln slår fast principen om respekt för äganderätten (första stycket första meningen), den andra uppställer vill-

¹³ Se prop. 1975/76:209, s. 86, 140 och 141, Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2 uppl., 2006, s. 82 och Bull, Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, 2010, s. 62.

¹⁴ Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

koren för berövande av egendom (första stycket andra meningen) och den tredje behandlar förutsättningarna för att göra inskränkningar i rätten att utnyttja egendom (andra stycket). Vid prövningen tar Europadomstolen ställning till tillämpligheten av de två senare reglerna innan den prövar om den första allmänna regeln har iakttagits. Enligt domstolen har de tre reglerna ett visst samband med varandra på så sätt att de två sista reglerna avser särskilda fall av ingrepp i äganderätten och att dessa därför måste tolkas i ljuset av den allmänna princip som anges i den första regeln.¹⁵

Begreppet egendom i artikel 1 har en autonom och vidsträckt innebörd. Med egendom avses således inte bara fast och lös egendom utan också begränsade sakrätter samt fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet. Återkallelse av ett tillstånd att bedriva viss ekonomisk verksamhet kan ofta ses som ett ingrepp i äganderätten enligt artikeln.¹⁶

Vid samtliga slag av äganderättsintrång gäller proportionalitetsprincipen där nödvändigheten av intrånget i det allmännas intresse balanseras mot det men den enskilde lider. Staten ges här en förhållandevis vid egen bedömningsmarginal. Vid en jämförelse med bestämmelsen i 2 kap. 15 § RF kan noteras att artikel 1 inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om ersättning. Möjligheten att få ersättning för ett intrång ska emellertid beaktas vid intresseavvägningen enligt proportionalitetsprincipen. Artikel 1 har inte ansetts innefatta en rätt till full ersättning under alla förhållanden.¹⁷

EU:s stadga om grundläggande rättigheter

I Sverige gäller unionsrätten med företräde framför rent nationell rätt. Sedan den 1 december 2009 följer av EU-fördraget att de rättigheter som finns i EU:s stadga om grundläggande rättigheter erkänns med samma rättsliga värde som fördragen. En grundläggande bestämmelse om egendomsskydd finns i Artikel 17 i stadgan. Av den framgår bl.a. att ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som före-

¹⁵ Se SOU 2008:125, s. 431.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid., s. 431 f.

skrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast där de tillämpar unionsrätten.¹⁸

¹⁸ Se SOU 2013:59 s. 179.

4 Det allmänna behovet av att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformen

I detta kapitel undersöker vi om det finns något *allmänt behov* av att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformen. Vi delar upp undersökningen i kommunens respektive kommuninvånarnas behov. Till att börja med går vi igenom kommunens bostadsförsörjningsansvar i avsnitt 4.1. Därefter redogör vi i avsnitt 4.2 för situationen på bostadsmarknaden; hur vi bor, vilka faktorer som påverkar vårt boende och hur efterfrågan ser ut. Slutligen tar vi utifrån dessa avsnitt ställning till om det föreligger något *allmänt behov* av att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformen.

4.1 Kommunens bostadsförsörjningsansvar

I 1 kap. 2 § RF föreskrivs att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Bostaden är alltså en central del i den offentliga verksamheten.

Svensk bostadspolitik bygger sedan länge på en ansvarsfördelning där bostadsförsörjningen är ett kommunalt ansvar, samtidigt som staten ska bidra med rättsliga och finansiella förutsättningar för att kommunen ska kunna ta detta ansvar. Det nationella målet med bostadspolitikerna är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där

konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.¹

Kommunens övergripande ansvar framgår av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL. Av BFL framgår att varje kommun ska planera i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder förbereds och genomförs (se 1 §).

Kommunen ska besluta om riktlinjer som ska innehålla kommunens mål för bostadsbyggandet och utvecklingen av bostadsbeståndet. Uppgifterna i dessa riktlinjer ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar (se 2 § BFL).

Kommunens mål kan exempelvis återspegla kommunens intentioner om hur bostadsbeståndet i sin helhet ska utvecklas avseende såväl volym som standard i beståndet. Ytterligare en aspekt kan vara beståndets sammansättning fördelat på hustyp och upplåtelseform. Bostadsbeståndets utveckling i sin helhet med hänsyn till ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensioner kan också beaktas.²

För att genomföra riktlinjerna kan kommunen bl.a. använda sig av översikts- och detaljplaneläggning, kommunalt markinnehav i kombination med en aktiv markpolitik, ägardirektiv till allmännyttan samt exploateringsavtal och markanvisningsavtal. I stor utsträckning är det dock marknaden och privata aktörer som avgör vad som faktiskt byggs.³

I samband med en översyn av BFL⁴ infördes en ny bestämmelse i 2 kap. 3 § första stycket 5 PBL. Bestämmelsen anger att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet är ett sådant allmänt intresse som kommunerna ska främja vid planläggning. Kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 PBL (se 4 § BFL).

Vidare infördes 2015 en ny bestämmelse i PBL om att översiktsplanen ska visa hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder (3 kap. 5 § 5 PBL). I den mån bostadsbehovet lämpligen tillgodoses genom ny bebyggelse bör kommunen precisera hur

¹ Se prop. 2000/01:26, s. 11 och prop. 2017/18:1 utgiftsområde 18, s. 28 och 48.

² Se prop. 2012/13:178, s. 15 f.

³ Se SOU 2015:109, s. 95.

⁴ Prop. 2012/13:178.

behovet ska tillgodoses, exempelvis i vilka områden det är aktuellt att exploatera för nya bostäder. Avsikten med lagändringen var att kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen ska återspeglas genom ställningstaganden i den fysiska planeringen.⁵

4.2 Läget på bostadsmarknaden

För att kunna uppfylla BFL:s mål om att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder, krävs det att kommunen har en bra planering för bostadsförsörjningen. Detta handlar i sin tur om att analysera och bedöma vilka förändringar som behövs i bostadsbeståndet utifrån hur kraven och önskemålen från befolkningen förväntas utvecklas. Ett bra underlag är avgörande för kvaliteten i planeringen. Att följa och analysera hur befolkningen förändras över tid är en nyckelfråga, men det handlar också om att inventera det nuvarande bostadsbeståndet och skaffa sig en bild av hur olika hushåll bor i dag.⁶

Vid utgången av 2016 fanns det fördelat efter upplåtelseform (exklusive specialbostäder) totalt cirka 4 411 340 lägenheter, varav 1 553 090 lägenheter i hyresrätt, 1 021 250 lägenheter i bostadsrätt och 1 834 600 lägenheter i äganderätt. Det saknas uppgifter för 2 390 lägenheter. Drygt 90 procent av lägenheterna i småhus⁷ är äganderätt. Av lägenheterna i flerbostadshus⁸ är 60 procent hyresrätt och nästan 40 procent bostadsrätt. Av landets 290 kommuner dominerar hyresrätten i 260. Endast 30 kommuner har fler bostadsrätter än hyresrätter. Hälften av dessa ligger i Stockholms län.⁹

I Boverkets bostadsmarknadsenkät från 2018 var det 97 procent av landets kommuner som bedömde att det behöver tillkomma bostäder under de kommande tre åren. Hyresrätter var den upplåtelseform som flest antal kommuner såg ett behov av, men efterfrågan var stor även på bostadsrätter och äganderätter runt om i landet.

⁵ Se prop. 2013/14:59 s. 23 ff.

⁶ Boverket, "Bostadsmarknaden för olika grupper", 9 maj 2016, Tillgänglig: www.boverket.se//sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten-i-korthet/bostadsmarknaden-for-olika-grupper/, (hämtad 2018-02-08).

⁷ Avser friliggande en- och tvåbostadshus samt par-, rad- och kedjehus (exklusive fritidshus).

⁸ Avser bostadsbyggnader innehållande tre eller flera lägenheter inklusive loftgångshus.

⁹ Statistiska Centralbyrån (SCB).

Hur vi bor beror mycket på var i landet vi bor. Hyres- och bostadsrätter är vanligare i städerna, villor är vanligare i mindre orter och på landsbygden. Men ännu större betydelse har hushållets ekonomi och familjesituation. Baserat på dessa variabler går det att säga att vissa grupper av människor till övervägande del bor i bostäder med vissa upplåtelseformer. Äganderätter eller egnahem domineras av barnfamiljer medan hyresrätter domineras av ensamhushåll och ensamstående med barn.¹⁰ Unga och äldre samt ekonomiskt svagare grupper i samhället är överrepresenterade i bostäder med hyresrätt. Likaså är andelen hushåll som utgörs av ensamstående kvinnor med barn och personer med utländsk härkomst större i hyresbostäder än i övriga upplåtelseformer. Av dem med lägre inkomster bor en större andel i hyresrätt jämfört med övriga inkomstgrupper.¹¹

Sambandet mellan bostadsmarknaden som helhet och bostadsmarknaden för *ungdomar* är inte helt tydligt. Oavsett om kommunerna har balans eller obalans på bostadsmarknaden saknas det ofta bostäder för ungdomar. Gruppen unga är blandad, men har som grupp sämre ekonomiska förutsättningar än många andra i den höga konkurrensen om bostäder, framför allt när det gäller de små lägenheterna. Ungdomar konkurrerar med övriga grupper på bostadsmarknaden, men de trängs ofta undan eftersom de vanligtvis saknar kötid, kontakter eller tidigare bostad med bytesvärde.¹²

I Boverkets bostadsmarknadsenkät från 2018 bedömer 23 av landets 39 högskolekommuner att de har ett underskott på *studentbostäder*. Totalt 15 högskolekommuner bedömer att bostadsmarknaden för studenter är i balans. Det är två kommuner, som uppger att det finns ett överskott på studentbostäder.

För att kunna erbjuda *äldre personer* bra boende krävs det att kommunen har en bra boendeplanering. En sådan boendeplanering handlar om att analysera och bedöma vilka förändringar som behövs i bostadsbeståndet till följd av hur kraven och önskemålen från befolkningen kommer att utvecklas. Att följa och analysera hur befolkningen förändras över tid är viktigt, men det handlar också om

¹⁰ Hyresgästföreningen, "Hur vi bor", 20 april 2017, Tillgänglig: <http://hurvibor.se/hur-vi-bor/vilka-bor-har/>, (hämtad 2018-02-08).

¹¹ Jfr SOU 2012:88, s. 19.

¹² Boverket, "Bostadsmarknaden för olika grupper", 9 maj 2018, Tillgänglig: www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten-i-korthet/bostadsmarknaden-for-olika-grupper/ungdomar/, (hämtad 2018-05-21).

att inventera det nuvarande bostadsbeståndet och skaffa sig en bild av hur olika hushåll bor i dag.¹³

I Boverkets bostadsmarknadsenkät från 2018 bedömer 225 kommuner, att de har ett underskott på bostäder för *nyanlända personer*¹⁴. Det är dock en liten minskning jämfört med föregående året då 255 kommuner, gjorde samma bedömning. De 225 kommunerna återfinns i alla kommungrupper. Den vanligaste orsaken till underskottet är att det finns ett generellt underskott på hyreslägenheter i kommunerna.

På frågan i vår egen enkät om vilka som var de huvudsakliga motiven till att kommunen reglerar upplåtelseformen – uppgav 95 procent av de svarande att motivet var att säkerställa en lämplig blandning av upplåtelseformer i ett visst område. En av anledningarna till att kommunerna ser detta behov, kan vara att vissa grupper är överrepresenterade i boenden med exempelvis hyresrätt. Även om kommunens reglering av upplåtelseformen för det mesta handlar om att säkerställa byggandet av hyresrätter, kan en lämplig blandning lika gärna handla om att försöka säkerställa att ett område med många hyresrätter blandas upp med bostads- eller äganderätter.

4.3 Det finns ett allmänt behov av att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformen

Bedömning: Kommunen behöver verktyg för att kunna säkerställa att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Olika upplåtelseformer är en aspekt i bostadsförsörjningen, eftersom dessa efterfrågas i olika stor utsträckning bland olika grupper. Vi menar därför att det finns ett allmänt behov av att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformer för att alla ska kunna leva i goda bostäder.

¹³ Boverket, "Bostadsmarknaden för olika grupper", 8 maj 2017, Tillgänglig: www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten-i-korthet/bostadsmarknaden-for-olika-grupper/aldre/, (hämtad 2018-05-21).

¹⁴ Som termen definieras i 2–4 §§ lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

I kommunens ansvar att planera för att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs (1 § BFL), ligger ett särskilt ansvar för att planera för sådana grupper där efterfrågan på hyresrätter är särskilt stort. Regeringen har i detta sammanhang framhållit att det i planeringen finns skäl att särskilt uppmärksamma behovet av bostäder för vissa hushåll, t.ex. äldre, handikappade och ungdomar.¹⁵ Där det finns universitet och högskolor måste kommunerna även ta ansvar för studenters särskilda bostadssituation. Dessutom är det viktigt att byggandet blir allsidigt sammansatt och inte bara består av egnahem och bostadsrätter.¹⁶ Slutligen behöver det också byggas hyreslägenheter så att ungdomar och andra grupper med låga inkomster får rimliga möjligheter att skaffa sig en bostad.

Hyresrätter efterfrågas i högre utsträckning bland vissa grupper. Förutom att hyresrätten på flera sätt skiljer sig från bostads- och äganderätten (jfr avsnitt 3.1), har denna upplåtelseform en särskild fördel i det att den inte kräver någon kapitalinsats. För många människor innebär detta i praktiken att hyresrätten är den enda möjliga ingången på bostadsmarknaden. Hyresrätten har på så sätt en särställning bland upplåtelseformerna. En viktig del i kommunens planering för bostadsförsörjningen bör därför vara att tillgången på hyresrätter motsvarar behoven.

Mot denna bakgrund menar vi att kommunens bostadsförsörjningsansvar även i någon mån innefattar ett ansvar för bostadsbeståndets fördelning på upplåtelseformer. Detta ansvar beror naturligtvis på situationen i den specifika kommunen: hur behovet av bostäder ser ut i stort, vilka marknadsmässiga och sociala förutsättningar som råder och kommunens möjligheter att påverka upplåtelseformen.

Enligt BFL har kommunen alltså ett uttalat ansvar för att planera för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. För att kommunen ska kunna säkerställa att planeringen genomförs på ett ändamålsenligt sätt behöver kommunen enligt vår mening även ändamålsenliga verktyg. Bland annat behöver kommunen verktyg kunna påverka tillgången till bostäder med olika upplåtelseformer – i synnerhet hyresrätter.

¹⁵ Se prop. 2000/01:26, s. 16.

¹⁶ Ibid., s. 28.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns ett *allmänt behov* av att kommunerna kan säkerställa eller främja att det byggs bostäder med olika upplåtelseformer för att kommunen ska kunna skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder.

Vilka verktyg och metoder som kommunen i dag har tillgång till för att kunna reglera upplåtelseformen ska vi gå igenom i nästa kapitel.

5 Kommunernas verktyg och metoder för att styra upplåtelseformen

I detta kapitel går vi igenom de verktyg och metoder som kommunerna i dag använder för att styra upplåtelseformen. Avsikten är att identifiera fördelar och brister med dessa verktyg och metoder för att ta reda på om de är ändamålsenliga i förhållande till sitt syfte. Den kanske självklara utgångspunkten i det sammanhanget är att det inte finns något behov av nya sätt att reglera upplåtelseformen, om kommunerna redan har ändamålsenliga verktyg och metoder för detta syfte.

Vi redogör först för vilka *verktyg* kommunerna faktiskt har för att säkerställa en viss upplåtelseform vid nyproduktion. Som framgår av avsnitt 3.4 har kommunen inte någon möjlighet att i en detaljplan reglera upplåtelseformen för bostäder. Däremot finns det andra sätt för kommunen att säkerställa eller främja en viss upplåtelseform.

För att genomföra en detaljplan ingår parterna normalt sett olika typer av *genomförandeavtal*. Avtalet kallas för *markanvisning* om kommunen äger marken när exploateringen initieras. Kommunens förhandlingsposition grundar sig då främst på markägandet. Om däremot byggherren äger merparten av marken som ska bebyggas, kallas avtalet för *exploateringsavtal*. Kommunens förhandlingspositionen baserar sig då i stället på det kommunala planmonopolet. Vi går igenom de olika genomförandeavtalen och avtalens roll som verktyg för att säkerställa en viss upplåtelseform i avsnitt 5.1.

De *allmännyttiga kommunala bostadsbolagen* och andra kommunala aktiebolag som äger och förvaltar bostäder är ytterligare ett verktyg för kommunen att säkerställa produktionen av hyresrätter.

Därför redogör vi i avsnitt 5.2 för reglerna kring och styrningen av sådana bostadsbolag.

Därefter redogör vi för de olika *metoderna* som vissa kommuner använder för att försöka främja eller säkerställa att det byggs hus med en särskild upplåtelseform. Dessa metoder används bara när kommunen inledningsvis äger marken som ska bebyggas. När en markanvisning genomförs innefattar den även en överlåtelse eller en upplåtelse av den aktuella marken genom olika avtal.

När kommunen vid en överlåtelse av mark vill främja att det byggs bostäder med hyresrätt använder kommunen sig huvudsakligen av en metod som kan kallas för *prisdifferentiering*. Metoden innebär att kommunen begär ett lägre pris på mark för hyresrätter jämfört med mark för bostadsrätter. Vid prisdifferentiering måste kommunen se till att inte gå utanför sin behörighet – den s.k. kommunala kompetensen. Vidare måste avtalsparterna följa reglerna om köp av fast egendom i 4 kap. JB, som inte går avtala bort. Vi redogör för prisdifferentiering och de regler som är relevanta för denna metod i avsnitt 5.3.

Ett annat sätt för kommunen att främja produktionen av bostäder med hyresrätt är att upplåta marken med *tomträtt* och begära en lägre avgäld på mark för hyresrätter än för bostadsrätter. Vi går igenom denna metod och de för metoden relevanta reglerna i avsnitt 5.4.

Avslutningsvis redogör vi i avsnitt 5.5 för vår samlade bedömning av om kommunernas verktyg och metoder är ändamålsenliga för sitt syfte, dvs. att reglera upplåtelseformen.

5.1 Genomförandeavtalen

När markanvändningen i ett område ska förändras med ny bebyggelse eller infrastruktur krävs en rad åtgärder som aktualiseras under projektets gång. Alla dessa åtgärder faller in under begreppet markexploatering och innebär nästan undantagslöst situationer som behöver samordnas och regleras. Enligt det s.k. detaljplanekravet¹ ska de flesta sådana förändringar av viss betydelse regleras i en detaljplan.

¹ En närmare beskrivning av detaljplanekravet finns i avsnitt 3.4.

Huvudaktörer i exploateringsprocessen är fastighetsägaren eller byggherren och kommunen. Genom sitt planmonopol² har kommunen en avgörande roll, eftersom detta i praktiken ger kommunen rätt att bestämma över vad som ska få byggas.

Hur ägarförhållandena ser ut är centralt vid en exploatering. För att genomföra en detaljplan ingår parterna normalt sett olika typer av *genomförandeaftal*. Beroende på vem som äger marken när exploateringen initieras kallas avtalen exploateringsavtal eller markanvisning. Termen markanvisning används när kommunen äger marken vid den tidpunkt då exploateringen initieras och kommunens förhandlingsposition grundar sig då främst på markägandet. Termen exploateringsavtal används när byggherren äger merparten av den mark som ska bebyggas och kommunens förhandlingsposition baserar sig då på det kommunala planmonopolet.

Ett exploateringsavtal måste i princip ingås före detaljplanens antagande för att kommunen med säkerhet ska kunna försäkra sig om byggherrens eller fastighetsägarens åtaganden. En antagen detaljplan ger fastighetsägaren en byggrätt som normalt medför en avsevärd värdeökning. Efter att kommunen har antagit detaljplanen är kommunens förhandlingsutrymme i förhållande till byggherren eller fastighetsägaren väsentligt mindre, eftersom dessa efter antagandet inte kan belastas med andra kostnader eller åtaganden än vad som medges inom ramen för bestämmelserna om fastighetsägares skyldighet att betala för gatukostnader (6 kap. 24–27 §§ PBL). Kravet på samordning i tiden är inte detsamma för markanvisningarna. Här kan det slutliga avtalet ingås efter det att detaljplanen har antagits, och det förekommer också att förhandlingarna om markanvisningen påbörjas senare än samrådet om detaljplanen.³

I PBL finns för de båda genomförandeaftalen gemensamma regler som har kopplingar till detaljplaneprocessen. Bland annat ska berörda parter, i samband med arbetet att ta fram en detaljplan, informeras om kommunens avsikt att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal. Informationen ska lämnas i detalj-

² En närmare beskrivning av det s.k. kommunala planmonopolet finns i avsnitt 3.4.

³ Se prop. 2014/15:122, s. 48.

planens planbeskrivning och i en redovisning under samrådet (4 kap. 33 § och 5 kap. 13 § PBL).

När det gäller de materiella kraven finns det däremot principiella skillnader mellan de olika genomförandeavtalen, förutom den grundläggande skillnaden att det ursprungligen är olika ägare till den berörda marken. En markanvisning kan tecknas för områden helt oberoende av om det 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.⁴

Vi ska nu närmare redogöra för de olika genomförandeavtalen och besvara frågan vilka de legala möjligheterna är för att säkerställa upplåtelseformen genom respektive avtalstyp.

5.1.1 Exploateringsavtal

Bedömning: Det är inte tillåtet att reglera upplåtelseformen i ett exploateringsavtal.

Den nuvarande regleringen

Enligt legaldefinitionen är exploateringsavtalet ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen (1 kap. 4 § PBL). Avtalet är med andra ord en överenskommelse om hur en exploatering ska genomföras. I exploateringsavtalet regleras vem som ska ansvara för att utföra olika åtgärder och vem som ska finansiera dessa.

Parterna ingår vanligtvis avtalet strax innan detaljplanen antas, med villkor om att avtalet blir giltigt under förutsättning att planen får laga kraft. I samband med att planprocessen inleds tecknas normalt ett s.k. föravtal, med principer för bl.a. planarbetet och planens utformning.

⁴ Se prop. 2014/15:122, s. 51.

Kommunen ska ha förutbestämda riktlinjer, utgångspunkter och mål för avtalen (6 kap. 39 § PBL). Syftet är att en byggherre i förväg – innan detaljplanarbetet startar – ska kunna förutse vilka krav som kommunen kommer att ställa på planeringen och plangenomförandet. Av riktlinjerna ska bl.a. framgå övergripande principer för vilka åtgärder och kostnader som kommunen avser att få täckning för.⁵

I PBL finns också regler för exploateringsavtalens innehåll (6 kap. 40–42 §§). Ett avtal 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. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till hens nytta av planen (6 kap. 40 § PBL). Ett exploateringsavtal får däremot inte innehålla ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla (6 kap. 41 § PBL). Ett exploateringsavtal får inte heller avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående i andra fall än när detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad (6 kap. 42 § PBL). Vidare får avtalet under vissa förutsättningar omfatta s.k. medfinansieringsersättning. I exploateringsavtalen får kommunen *inte* ställa krav på byggnaders tekniska egenskaper som går utöver det som är reglerat i PBL, plan- och byggförordningen (2011:338) och Boverkets föreskrifter (se 8 kap. 4 a § PBL).

Bakgrunden till den nuvarande regleringen

Det fanns under lång tid inte någon särskild reglering av exploateringsavtalen. Frågan om en sådan reglering var lämplig behandlas i förarbetena till den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL. Där konstateras att avtalen kritiserats för att inte vara förenliga med den då gällande lagstiftningen och för att innebära en

⁵ Se prop. 2013/14:126, s. 152.

byggnadsreglering vid sidan av byggnadslagstiftningen. Vidare anför följande.

Avtal som kommer till stånd som medel i genomförandeprocessen berör många olika lagar och skiftande förhållanden. Behovet av att i denna form reglera praktiska frågor angående plangenomförandet är uppenbart. Som redan tidigare har framhållits ges av KL:s [kommunallagen (1977:179)] allmänna stadganden, bl.a. om likställighet, och av olika speciallagars regler, grundläggande bestämmelser för hur olika frågor skall behandlas. I taxor kan frågor om avgifter m.m. vara närmare preciserade. Där tvingande lagregler finns, och inte annat särskilt framgår av berörda lagar, finns ingen rätt att i avtal träffa överenskommelser som avviker från vad som sålunda stadgats. Särskild lagreglering av detta uppenbara förhållande är inte erforderligt.⁶

I två betänkanden från 2005⁷ respektive 2008⁸, som föregick nya PBL, konstateras att frågan om genomförandavtalen ska regleras i lag ligger utanför direktiven. Trots detta framhålls i det senare förslaget att exploateringsavtalen bör lagregleras i fråga om avtalens tillkomst, möjliga innehåll och rättsverkningar.

De s.k. exploatörsbestämmelserna fanns med redan när ÄPBL trädde i kraft (6 kap. 19–22 §§ ÄPBL). Dessa innebar att fastighetsägare till mark planlagd som allmän plats kunde bli tvingad att avstå eller upplåta mark utan ersättning, om det var skäligt med hänsyn till den nytta som fastighetsägaren förväntades få av planläggningen. Angående fastighetsägarens nytta av planläggningen ansågs främst värdeökning av fastigheten vara ett giltigt skäl och tillämpligt vid större exploateringar med professionella byggherrar. Samma bestämmelser gällde även kvartersmark avsedd för allmänna byggnader i detaljplaner med kommunalt huvudmannaskap.

Dessa bestämmelser användes i liten utsträckning eftersom de ofta upplevdes som administrativt svåra av kommuner och övriga inblandade. I praktiken upprättades i stället ofta exploateringsavtal mellan kommun och exploatör vid planläggning av områden där kommunen inte var fastighetsägare. Den rättsliga grunden för dessa exploateringsavtal ansågs ligga i exploatörsbestämmelserna.

När exploateringsavtalen till sist lagreglerades 2015 upphörde exploatörsbestämmelserna att gälla, med motiveringen att det huvud-

⁶ Prop. 1985/86:1, s. 227 f.

⁷ SOU 2005:77.

⁸ SOU 2008:68.

sakliga behovet av dessa bestämmelser i princip föll bort i och med lagregleringen av exploateringsavtalen.⁹ Regeringen ansåg att så länge inte exploateringsavtalen och deras omfattning var specifikt reglerade i lagstiftning, hade kommunen ett betydande utrymme och möjligheter att ställa upp riktlinjer och krav på de företag som vill exploatera mark. Meningen var därför att lagstödet för exploateringsavtalen skulle kunna bidra till en bättre förutsägbarhet och en balans mellan parterna. Genom att ge exploateringsavtalen en legal inramning ville regeringen skapa en ökad transparens och en lika-behandling av olika exploatörer för att på detta sätt tillgodose rätts-säkerhetsaspekter på ett bättre sätt än tidigare.¹⁰

I förarbetena till lagregleringen anges att parterna bör ha frihet att komma överens om sådana situationsberoende och individuellt anpassade lösningar för den aktuella exploateringen, som kan innebära att planprocessen och bostadsbyggande och andra samhällsviktiga projekt kan effektiviseras. Vidare anges att 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.¹¹

Reglering av upplåtelseformen i ett exploateringsavtal

Varken av lagtexten i PBL eller nämnda förarbetsuttalanden går det att avgöra om det är tillåtet att ställa krav på upplåtelseform i ett exploateringsavtal eller inte.

För att kunna besvara den frågan är det i stället avgörande om kommunen ägnar sig åt *myndighetsutövning* eller inte när den ingår ett exploateringsavtal. Anledningen till att detta blir avgörande är att myndighetsutövning är ett särskilt tydligt fall av utövande av offentlig makt, vilket i sin tur innebär att dessa ärenden träffas av den s.k. *legalitetsprincipen*, som anger att utövande av sådan makt

⁹ Se prop. 2013/14:126, s. 167.

¹⁰ Prop. 2013/14:126, s. 148 ff.

¹¹ Se prop. 2013/14:126, s. 156 f.

kräver lagstöd. Det är bara fråga om myndighetsutövning när det aktuella ärendet regleras av offentlighetsrättsliga stadganden. Därför är gränsdragningen mellan offentlig- och civilrättsliga regler viktig när det gäller att bestämma begreppet myndighetsutövning.¹² Av den anledningen kommer vi i det följande att redogöra för skillnaden mellan dessa regelverk.

Möjligheten att reglera upplåtelseform i ett exploateringsavtal beror på om kommunen handlar som myndighet eller inte

Frågan om ett exploateringsavtal är ett privat- eller offentlighetsrättsligt avtal är omdiskuterad och har inte ett självklart svar. En ståndpunkt är att civilrättsliga regler gäller för själva slutandet av avtalet medan de offentlighetsrättsliga reglerna måste tillämpas i övrigt.¹³

Offentlig rätt och civilrätt

Det svenska rättssystemet kan delas in i offentlig rätt och civilrätt. Skillnaden mellan dessa rättsområden brukar anges så att civilrätten behandlar reglerna om enskildas inbördes rättsförhållanden, medan den offentliga rätten behandlar reglerna om de offentliga subjektens (främst statens och kommunernas) organisation och verksamhet samt deras förhållande inbördes och till enskilda.¹⁴

Förvaltningsrätten brukar betraktas som en del av den offentliga rätten. Förvaltningsrätten omfattar främst rättsreglerna för den offentliga förvaltningen, som kan betecknas som den verksamhet som utövas av förvaltningsmyndigheterna. Sådana myndigheter är antingen statliga eller kommunala (se 1 kap. 8 § RF).

Kommunalrätten behandlas som en särskild gren och intar en särställning inom förvaltningsrätten genom att de beslutande och förvaltande kommunala organens verksamhet hänger nära samman och i stor utsträckning lyder under samma regler.¹⁵

¹² Se Håkan Strömberg och Bengt Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, 26 uppl., 2014, s. 21.

¹³ Tom Madell, *Avtal mellan kommuner och enskilda avtalsslut och rättsverkningar*, Stockholm: 2000, s. 17 f.

¹⁴ Se t.ex. Strömberg och Lundell, 2014, s. 13.

¹⁵ *Ibid.*, s. 14 f.

Plan- och bygglagstiftningen rör sig ofta på gränsen till förvaltningsrätten. Avgörande för den enskilde är de offentlighetsrättsliga bestämmelserna som gäller för myndigheternas handlande. Det är vanligt inom detta rättsområde att offentliga myndigheter ingriper i de enskildas skötsel och dispositioner över sina fastigheter. Det är inte bara fråga om tvingande regler som begränsar avtalsfriheten utan myndigheterna kan ofta ingripa på eget initiativ, utan att någon enskild fört saken inför en myndighet. När flera enskilda är inblandade i ett ärende behöver myndigheterna inte ens om de enskilda är eniga alltid följa deras ståndpunkt, utan kan ofta handla som de anser lämpligt i det allmännas intresse. Trots detta läses plan- och bygglagstiftningen oftast som en del av civilrätten. Anledningen är att myndigheternas ingripanden har så nära samband med de enskildas inbördes rättsförhållanden. Exempelvis rör plan- och bygglagstiftningen ofta konflikter mellan grannar, liknande de som behandlas i bl.a. 3 kap. JB, och har på detta sätt likhet med vanliga civilrättsliga tvister. För att dra ytterligare en parallell till JB kan framhållas läget när en särskild persons rådighet över sin fastighet inskränks, vilket påminner mycket om situationen när ett servitut enligt avtal läggs på hens fastighet.¹⁶

Offentlig rätt består, i inskränkt mening¹⁷, utöver förvaltningsrätten, även av *statsrätten*. De båda rättsområdena hänger nära samman, och gränsen mellan dem är inte skarp. Inom statsrätten behandlas främst reglerna om de högsta statsorganens sammansättning, verksamhetsformer och maktbefogenheter samt deras förhållande inbördes och till medborgarna. Men i grundlagarna fastslås också vissa allmänna principer för den offentliga förvaltningen om bl.a. legalitet, objektivitet och likabehandling, som har stor betydelse inom förvaltningsrätten.¹⁸

Inom och i anslutning till förvaltningsrätten behandlas också relevant Europarätt. Särskilt EU-rätten är i hög grad ren förvaltningsrätt.¹⁹

¹⁶ Se Bertil Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, 11 uppl., Uppsala: 2015, s. 14 f.

¹⁷ I en mer vidsträckt innebörd omfattar begreppet sedan gammalt, förutom statsrätt och förvaltningsrätt, även folkrätt, skatterätt, straffrätt och processrätt.

¹⁸ Se Strömberg och Lundell, 2014, s. 15 f.

¹⁹ *Ibid.*, s. 16.

Syftet med uppdelningen

Syftet med att avgränsa begreppet offentlig förvaltning för att bestämma förvaltningsrättens innehåll är att koppla samman detta med ett visst komplex av rättsregler som gäller just för den offentliga förvaltningen, men inte för verksamhet som enskilda bedriver. Dessa regelkomplex uppvisar vissa karakteristiska drag, som skiljer dem från de rättsregler som gäller vid enskild verksamhet. Ett av dessa särdrag är de maktbefogenheter som många förvaltningsorgan är utrustade med och som saknar motsvarighet inom den enskilda sektorn. De kan rikta ålägganden och förbud mot den enskilde, och de kan genomdriva sina bud med hjälp av särskilda sanktioner och tvångsmedel. Ett annat av dessa särdrag utgörs av verksamhetens normbundenhet. Skillnaden i detta avseende jämfört med vad som gäller inom den enskilda sektorn framträder särskilt klart inom områden där förvaltningsverksamheten till sin innebörd är likartad med enskild verksamhet. Medan en enskild företagare har en betydande handlingsfrihet vid ingående av vissa avtal, är den offentliga förvaltningen i motsvarande relationer mycket mera bunden av författningsbestämmelser och rättsprinciper.²⁰

Förvaltningsmyndigheters verksamhet

Förvaltningsmyndigheters verksamhet brukar delas in i tre olika kategorier; faktisk förvaltning, handläggning av ärenden och myndighetsutövning mot enskild. Faktisk förvaltning innebär att en förvaltningsmyndighet utför förvaltningsuppgifter som inte är kopplade till ett ärende och inte avser att leda till ett beslut, såsom skötsel av parker, undervisning, byggande av vägar. Även information och råd till allmänheten utan koppling till ett enskilt ärende räknas hit. Ärendehandläggning innebär således en ur juridisk synvinkel mer kvalificerad verksamhet, som syftar till att förvaltningsmyndigheten fattar ett beslut varigenom myndigheten vill påverka andra myndigheters eller enskildas handlande. En underavdelning till ärendehandläggning utgörs av myndighetsutövning mot enskild, som omfattar

²⁰ Se Strömberg och Lundell, 2014, s. 17 f.

vissa typer av ärenden där utövandet av offentlig makt är särskilt tydlig.²¹

Närmare om begreppet myndighetsutövning

Som vi har nämnt ovan är en kategori av förvaltningsmyndigheternas verksamhet myndighetsutövning mot enskild, som omfattar vissa typer av ärenden där utövandet av offentlig makt är särskilt tydlig. Begreppet myndighetsutövning i svensk lagstiftning kommer ursprungligen från förarbetena till 1971 års förvaltningslag, förkortad ÄFL. Där gjordes en uppdelning mellan allmänna bestämmelser som skulle tillämpas vid all ärendehandläggning och särskilda bestämmelser som var mer centrala från rättssäkerhetssynpunkt och som bara var tillämpliga i vissa slags ärenden. I förarbetena angavs att det största behovet av regler fanns i fråga om den förvaltningsverksamhet som innefattar myndighetsutövning eftersom det var i sådana fall som enskilda träffades på ett påtagligt sätt av beslutet.²²

Tillämpningen av de särskilda förfaranderegler avgränsades enligt 3 § ÄFL till fall då fråga var om ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”. Vad som avsågs med myndighetsutövning kom därmed indirekt att definieras i ÄFL. Denna definition ligger även till grund för hur begreppet myndighetsutövning avgränsas i RF.²³ Uttrycket myndighetsutövning används också i ett stort antal andra författningar, bl.a. brottsbalken, skadeståndslagen (1972:207) och kommunallagen (2017:725), förkortad KL.

Beskrivningen av de olika fall som innefattar myndighetsutövning har det gemensamt att det rör sig om 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. Beslutet eller åtgärden som innefattar myndighetsutövning är ytterst ett uttryck för samhällets makt över medborgarna. Det gäller oberoende

²¹ Se Jane Reichel, ”Rättsliga begränsningar av myndigheters fria skön – från ett EU-rättsligt och svenskt perspektiv”, *Upphandlingsrättslig tidskrift*, nr 4, 2015, s. 353.

²² Se prop. 1971:30 del 2, s. 285.

²³ Se prop. 1973:90, s. 397.

av om den aktuella åtgärden uttrycker en skyldighet för någon enskild eller innebär att någon enskild gynnas i det enskilda fallet. Karaktäristiskt för dessa situationer är också att den enskilde i förhållande till det allmänna befinner sig i en beroendeställning som inte har sin grund i ett frivilligt åtagande. Det innebär att myndigheten i dessa fall – till skillnad från exempelvis ett avtalsförhållande – ensidigt har att besluta i saken.²⁴

Det är alltså fråga om myndighetsutövning endast när det aktuella ärendet regleras av offentlighetsrättsliga stadganden. Därför är gränsdragningen mellan offentlig- och civilrättsliga regler viktig när det gäller att bestämma begreppet myndighetsutövning.²⁵ Ärenden som avgörs genom att en kommun i sin egenskap av privaträttsligt subjekt träffar avtal eller andra överenskommelser med enskilda omfattas därför inte av begreppet. Detta gäller oavsett om lagstöd för att ingå avtalet finns, så länge bestämmelserna reglerar ett civilrättsligt förhållande. Däremot handlar det om *oriktig* myndighetsutövning när det i ett avtal krävs längre gående förpliktelser än vad som kunnat uppnås enligt den lagstiftning som ligger till grund för den aktuella relationen.²⁶

Vad gäller *kommunal* myndighetsutövning anses sådan förekomma främst i nämndernas verksamhet på det specialreglerade området. Typiska exempel på myndighetsutövning inom ramen för plan- och bygglagstiftningen är beslut om beviljande av bygglov eller beslut som rör detaljplaneringen. Utanför begreppet myndighetsutövning faller kommunal verksamhet som bedrivs med stöd endast av den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § KL, vilket bl.a. är affärsverksamhet och egendomsförvaltning. Om det saknas särskilda offentlighetsrättsliga regler kan nämligen inte verksamheten betraktas som myndighetsutövning.²⁷

²⁴ Se prop. 2016/17:180, s. 47 f.

²⁵ Se Strömberg och Lundell, 2014, s. 21.

²⁶ Se Madell, 2000, s. 27 f.

²⁷ Se Madell, 2000, s. 30.

Exploateringsavtalet är ett uttryck för myndighetsutövning

Vi kan mot denna bakgrund konstatera att förhållandet mellan parterna i ett exploateringsavtal i hög grad är att betrakta som ett uttryck för myndighetsutövning. Kommunens planmonopol innebär att den har getts befogenheten att ensidigt bestämma om en detaljplan ska upprättas eller inte. När parterna ska ingå ett exploateringsavtal grundar sig kommunens förhandlingsposition i huvudsak på denna befogenhet. Byggherren eller fastighetsägaren befinner sig med andra ord i en beroendeställning som inte har sin grund i ett frivilligt åtagande, eftersom hen inte har något annat val om exploateringen ska genomföras än att ingå ett exploateringsavtal.

Efter att vi har konstaterat att exploateringsavtalet som sådant är ett uttryck för myndighetsutövning är nästa steg att se vilka konsekvenser detta får för vilka avtalsvillkor som är tillåtna. Gränserna för vilka avtalsvillkor som ett exploateringsavtal får innehålla bestäms av den s.k. legalitetsprincipen, som vi nu ska redogöra för.

Legalitetsprincipen innebär att det inte är tillåtet att reglera upplåtelseformen i ett exploateringsavtal

Legalitetsprincipen brukar framhållas som ett skydd mot en nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida. Principen är en av dem som anses känneteckna en rättsstat och tillmäts en avgörande vikt i EU:s rättssystem liksom i Europakonventionen²⁸. Det finns ingen enhetlig definition av legalitetsprincipen, men vanligtvis brukar den uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd. I denna betydelse är legalitetsprincipen också grundlagsfäst genom bestämmelsen i regeringsformen om att ”den offentliga makten utövas under lagarna” (1 kap. 1 § RF). Med uttrycket lagarna avses i detta sammanhang inte endast sådana föreskrifter som riksdagen har beslutat, utan även andra författningar och exempelvis sedvanerätt.²⁹ Legalitetsprincipen innebär alltså att alla offentliga organ – riksdagen, regeringen, domstolar, förvaltningsmyndigheter och kommuner – vid sin maktutövning i

²⁸ Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

²⁹ Se prop. 1973:90, s. 397, och KU 1973:26, s. 59.

vidsträckt mening måste ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen.³⁰

Legalitetsprincipen kompletteras i RF av likabehandlings- och objektivitetsprincipen (1 kap. 9 §), av vilka framgår att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet innebär att förvaltningsmyndigheten inte ska gynna eller missgynna enskilda utan att detta i sig har stöd i lag.³¹

Vidare ger också RF:s bestämmelser om normgivningsmakten (8 kap. RF) uttryck för en legalitetsprincip, eftersom de innebär att lagformen som huvudregel krävs för beslut om föreskrifter i mera väsentliga ämnen och att myndigheternas beslutanderätt i konkreta fall därmed förutsätter lagstöd i egentlig mening (riksdagsbeslut). Bestämmelserna anger även i vilka fall som föreskrifter får meddelas på lägre nivå än lag och där lagstödet i stället har formen av ett normgivningsbemyndigande.³² I fråga om rätten att fatta betungande beslut innebär legalitetsprincipen ett principiellt krav på lagstöd för myndigheternas beslutanderätt. Detta innebär att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, i huvudsak ska meddelas genom lag (se 8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 § RF).

Som vi har konstaterat ovan är exploateringsavtalen ett uttryck för myndighetsutövning, dvs. vissa typer av åtgärder där utövandet av offentlig makt är särskilt tydlig. Kommunen är alltså i denna verksamhet bunden av legalitetsprincipen, vilket betyder att kommunen måste ha lagstöd för avtalsvillkoren i exploateringsavtalet.³³

När en kommun ställer krav på upplåtelseform i ett exploateringsavtal innebär det egentligen ett villkor för att detaljplanen ska antas. Verksamheten att anta detaljplaner utgör myndighetsutövning. Om kommunen utnyttjar sin offentliga makt, genom ett underförstått hot om att inte upprätta någon detaljplan, till att ställa upp avtalsvillkor som saknar lagstöd, står det i strid med legalitets-

³⁰ Se prop. 2016/17:180, s. 57 f.

³¹ Se Thomas Bull, *Objektivitetsprincipen*, Lena Marcusson (red.), *Offentlighetsrättsliga principer*, 2 uppl., Uppsala: 2012, s. 101.

³² Se prop. 2016/17:180, s. 58.

³³ Jfr prop. 2013/14:126, s. 220.

principen. En kommun kan alltså inte avtalsvägen använda sin maktbefogenhet – i det här fallet sitt planmonopol – för att kringgå reglerna om vilka planbestämmelser en detaljplan kan ha. Kommuner saknar alltså generellt möjlighet att vid myndighetsutövning ställa upp avtalsvillkor som går längre än vad indispositiv lagstiftning medger.³⁴

Sammanfattningsvis är vår slutsats att det inte är tillåtet att reglera upplåtelseformen i ett exploateringsavtal. Detta innebär att kommunen inte har möjlighet att genom sitt planmonopol styra huruvida bostäder i ett område ska upplåtas med exempelvis hyresrätt eller inte.

Vi går nu över till att redogöra för hur parterna reglerar sina förhållanden när den situationen råder att kommunen inledningsvis äger marken som ska exploateras.

5.1.2 Markanvisningar

Bedömning: Det är tillåtet att reglera upplåtelseformen i ett markanvisningsavtal.

En stor del av Sveriges byggbara mark ägs av kommunerna. I Stockholm, Göteborg och Malmö producerades under 2009–2013 50–80 procent av alla nya bostadslägenheter på kommunägd mark. År 2013 ägde 12 procent av kommunerna all mark som var aktuell för bebyggelse och 76 procent av kommunerna ägde delar av marken som kan bebyggas.³⁵

I Boverkets bostadsmarknadsenkät från 2018 uppger så gott som samtliga kommuner att de äger mark som är lämplig för bostadsbyggande. Dessutom uppger 94 kommuner att de planerar att köpa ytterligare mark för bostadsbyggande. Flera kommuner anger att de planerar att köpa mark som kan komma att användas för framtida exploatering av bostäder eller verksamheter, eller för att kunna byta mark i kommande exploateringar.

När kommunen äger mark som ska bebyggas och överlåtas till byggherren regleras marköverlåtelse och plangenomförande i olika

³⁴ Jfr Madell, 2000, s. 129 och NJA 1980 s. 1.

³⁵ Se Caesar, Karlbro, Lind, ESO-rapport 2013:1, *Kommunala markanvisningar*, s. 54 f. och jfr Statskontorets rapport 2012:25, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens*, s. 22.

former av avtal. Vilka typer av avtal som ingås beror då delvis på om byggherren utses tidigt eller sent i förhållande till planprocessen.

Då byggherren utses innan detaljplaneprocessen påbörjas ingår kommunen och byggherren ett markanvisningsavtal. Enligt den legaldefinition som 2015 infördes i PBL är en markanvisning ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren 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 (1 kap. 4 §). Genom markanvisningsavtalet accepterar byggherren de villkor som kommunen ställt upp för markanvisningen.

Av förarbetena framgår vidare att med ”begränsad tid” och ”givna villkor” avses de ramvillkor som vanligtvis framgår av det markanvisningsavtal som kommunen och byggherren ingår, exempelvis vilket ändamål som det avsedda området ska användas för, hur en eventuell detaljplan ska tas fram, hur bebyggelsen i huvudsak ska utformas och utföras, hur utrednings-, bygg- och anläggningskostnader ska fördelas mellan parterna, hur köpeskilling eller eventuell tomträttsavgäld ska beräknas, hur genomförandet av den tilltänkta bebyggelsen ska ske och hur länge markanvisningsavtalet är giltigt. De villkor som parterna kommer överens om i markanvisningen gäller mellan parterna under förhandlingen om överlåtelse eller upplåtelse av marken i enlighet med de principer och regler som gäller på avtalsrättens område.³⁶

En markanvisning är inte avslutad förrän det skett en överlåtelse eller upplåtelse av marken till byggherren. En överföring av marken kan ske när byggherrens förhandling med kommunen resulterat i en juridiskt bindande detaljplan som byggherren är villig att genomföra. När detaljplanen är klar kommer det ursprungliga markanvisningsavtalet att ersättas eller kompletteras i samband med att detaljplanen antas. Det nya avtalet tar primärt sikte på genomförandet av detaljplanen. I detta skede tecknas också ett överlåtelseavtal eller i förekommande fall ett tomträttsavtal. Innan dess finns inget juridiskt bindande avtal mellan parterna och de villkor eller krav som anges i markanvisningsavtalet är mer att betrakta som utgångspunkter för en förhandling. Beträffande själva plangenomförandet hanterar ett sådant avtal ofta samma frågor som ett exploateringsavtal, t.ex. vem

³⁶ Se prop. 2013/14:126, s. 287.

som ska ansvara för och finansiera åtgärderna. Inte sällan kopplas avtalen till s.k. kvalitets- eller gestaltningsprogram om bebyggelsens mer detaljerade utformning.³⁷

Ett alternativt förfarande är att kommunen först gör en detaljplan och sedan överlåter marken till byggherren i samband med – eller efter – planantagandet. I detta fall medverkar alltså inte byggherren vid utformningen av detaljplanen utan köper den kommunala marken i samband med att planen färdigställs. Även i detta fall ingås normalt ett avtal om plangenomförande i samband med marköverlåtelsen.³⁸

I markanvisningsavtal får kommunen som huvudregel inte ställa egna krav på byggnaders tekniska egenskaper som går utöver det som är reglerat i PBL, plan- och byggförordningen och Boverkets föreskrifter (se 8 kap. 4 a § PBL). Situationer där kommunen t.ex. anvisar mark utan att detta har samband med en detaljplaneläggning omfattas dock inte av bestämmelsen, eftersom det då varken är fråga om ett ärende enligt PBL eller genomförande av en detaljplan. Förbudet gäller inte heller fall där en kommun kan anses handla i egenskap av byggherre eller fastighetsägare, vilket bl.a. är fallet när kommunen upplåter en av kommunen ägd fastighet med nyttjanderätt.³⁹

Kommunen ska anta riktlinjer för markanvisningar av vilka följande ska framgå; kommunens utgångspunkter och mål med markanvisningsverksamheten, hur markanvisningarna ska genomföras samt principer för markprissättningen (jfr 2 § lagen [2014:899] om riktlinjer för kommunala markanvisningar).

Av Boverkets bostadsmarknadsenkät från 2018 framgår att 86 kommuner under de senaste två åren har styrt upplåtelseformen i samband med markanvisning. Några av de kommuner som inte har styrt upplåtelseformen förklarar att det inte har behövts eftersom bostadsbyggandet har skett enligt de upplåtelseformer som kommunerna har önskat, exempelvis med blandade upplåtelseformer.

³⁷ Se SOU 2015:109, s. 236.

³⁸ Ibid.

³⁹ Jfr prop. 2013/14:126, s. 306.

Det är tillåtet att reglera upplåtelseformen i ett markanvisningsavtal

I frågan om det är tillåtet att reglerna upplåtelseformen i ett markanvisningsavtal instämmer vi med den vanligaste uppfattningen som är att detta är möjligt.⁴⁰ Mot bakgrund av att kommunens förhandlingsposition vid avtalstillfället främst grundar sig på markägandet, är denna avtalstyps karaktär mer civilrättslig än exploateringsavtalets. Inslaget av myndighetsutövning är alltså inte lika påtagligt, vilket medför att kommunen inte i samma utsträckning är bunden av legalitetsprincipen.

Den motsatta uppfattningen har emellertid framförts att kommunens roll i ett markanvisningsavtal mot bakgrund av det kommunala planmonopolet får anses innebära utövande av offentlig makt. Således skulle en kommun även i denna verksamhet vara bunden av lag så länge markanvisningsavtalet avser genomförande av detaljplan.⁴¹ Vi delar emellertid alltså inte denna uppfattning.

Härnäst går vi över till att beskriva ett annat av kommunens verktyg för att styra upplåtelseformen, den s.k. allmännyttan.

5.2 Allmännyttan bygger bostäder med hyresrätt

Ett sätt för kommunen att säkerställa att det finns tillräckligt med hyresrätter är att låta ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag tillhandahålla sådana bostäder. Med ett sådant bolag avses ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätter. Bolaget ska främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och ska också erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget. Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer (1 § lagen [2010:879] om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, kallad allbolagen). Denna bestämmelse utgör ett undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva verksamhet i vinstsyfte i KL.

⁴⁰ Se bl.a. SOU 2015:109, s. 222 och 278 f. och SOU 2012:86, s. 60.

⁴¹ Se prop. 2013/14:126, s. 220.

Kommuner som inte har något allmännyttigt bostadsbolag kan i stället ha ett enda aktiebolag som förutom bostäder har andra typer av byggnader för kommunal verksamhet i sin regi, exempelvis skolor, förskolor, äldreboenden eller ett lokalt centrum.

Formellt sker kommunernas styrning över det kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolaget via bolagsordningen och ägardirektivet. Ägarstyrning kan även ske informellt genom dialog mellan kommunen och bolagets styrelse. Den informella styrningen kan ske då styrelsen har lydndsplikt mot det som bestäms på bolagsstämman (8 kap. 41 § aktiebolagslagen [2005:551], förkortad ABL), så länge dessa direktiv inte strider mot ABL, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen. När ett kommunalt allmännyttigt bostadsaktiebolag endast har en eller flera kommuner som ägare ska styrelsen därför lyda de direktiv som kommunen/kommunerna beslutar.⁴²

I kommunala aktiebolag ska kommunfullmäktige fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten (10 kap. 3 och 4 §§ KL). Av detta följer att kommunfullmäktige utöver vad som stadgas i bolagsordningen även kan lämna ägardirektiv till det kommunala bolaget. Ägardirektivet blir juridiskt bindande för bolaget då det godkänns på bolagsstämman. För att ägardirektiven ska vara juridiskt bindande krävs dessutom att det inte står i strid med lagen eller annan författning samt bolagsordningen.⁴³ Syftet med ett ägardirektiv är att styra de kommunala bostadsföretagen i enlighet med ägarens intentioner.

Bolagsordningen är ett i ABL reglerat dokument och kallas ofta för "bolagets författning". Bolagsordningen ska innehålla vissa av ABL tvingande stadgar, däribland bolagets firma, var styrelsen har sitt säte och bolagets verksamhet. Därutöver får en bolagsordning innehålla andra regler så länge dessa inte strider mot ABL eller annan författning.⁴⁴ I bolagsordningen ska anges om bolaget har något annat syfte än att generera vinst åt aktieägarna. Verksamhetens syfte kan exempelvis vara kommunal allmännyttig verksamhet såsom bostadsföretag eller serviceföretag. Det kan även röra sig om att man sätter en övre gräns för den utdelning ägaren har rätt till.

⁴² Se prop. 2009/10:134, s. 21.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Torsten Sandström, *Svensk aktiebolagsrätt*, 2 uppl., Vällingby: 2009, s. 28.

I sistnämnda fall finns också särskilda regler i 32 kap. ABL om aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning.⁴⁵

Kommuner som har allmännyttiga bostadsbolag kan genom ägardirektiv till sådana bostadsbolag säkerställa att det byggs bostäder med hyresrätt. I ägardirektivet kan kommunen bl.a. ange hur många lägenheter som det kommunala bostadsbolaget ska sikta på att bygga. Den rättsliga grunden för ägarens styrning finns i KL, ABL och allbolagen.

Några av de största byggherrarna i Sverige är kommunala allmännyttiga bostadsföretag. I Sverige finns det cirka 300 sådana bostadsföretag. Dessa stod för cirka 13 procent av antalet nybyggda bostäder och cirka 20 procent av antalet nybyggda lägenheter i flerbostadshus under 2009–2013.⁴⁶ Nästan samtliga kommunala allmännyttiga bostadsbolag är organiserade i bransch- och intresseorganisationen Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO).

5.3 Prisdifferentiering som metod för att främja en viss upplåtelseform

En markanvisning som genomförs måste även innefatta en överlåtelse eller en upplåtelse av kommunens mark, vilket i det först nämnda fallet sker genom ett överlåtelseavtal. En kommun som i det skedet vill främja att det byggs bostäder med hyresrätt använder sig normalt av en metod som kan kallas för *prisdifferentiering*. Metoden innebär att kommunen vid överlåtelsen prissätter marken utifrån upplåtelseformen på de bostäder som ska byggas. En byggherre som uppför ett hyreshus får köpa marken till ett lägre pris jämfört med den som vill bygga ett hus för att upplåta med exempelvis bostadsrätter. Prisdifferentiering är enligt vår egen enkät den vanligaste metoden för att styra upplåtelseformen vid nyproduktion av flerbostadshus.

⁴⁵ Ibid., s. 76.

⁴⁶ Statistiska Centralbyrån (SCB), 2015, Statistikdatabasen Boende, byggande och bebyggelse.

Exempel

Överlåtelsen sker mot en ersättning av 2 260 000 kronor.

Ersättningen för marken har beräknats utifrån att bolaget bygger och säljer bostadsrätter eller ägarlägenheter. Bolaget planerar nu att bygga och hyra ut lägenheter, studentlägenheter, vilket får till följd att ersättningen reduceras med 860 000 kronor till 1 400 000 kronor. Reduktionen motsvarar skillnad mellan markvärdet för byggrätter som upplåts med bostadsrätt/ägande och hyresrätt.⁴⁷

I en undersökning från Boverket 2005 framgår att ett flertal kommuner i landet använde sig av prisdifferentiering i syfte att prioritera hyresrättsproduktion och underlätta att bostäder av detta slag uppfördes. Differentieringen motiverades med att betalningsviljan var generell lägre för mark för hyreslägenheter än den för bostadsrätter. Vidare visade undersökningen att kommunerna som tillämpade prisdifferentiering i genomsnitt satte priset för mark med hyreslägenheter till 40 procent lägre jämfört med mark för bostadsrätter.⁴⁸

I det följande tänker vi först redogöra för om det över huvud taget är tillåtet för kommunen att prissätta mark olika beroende på upplåtelseform. Vi går sedan igenom vilka möjligheter kommunen har att när marken väl har överlåtits dels förhindra ombildningar av hyresrätter på sådan mark, dels säkerställa att kommunen inte går miste om värdestegringen vid sådana ombildningar.

5.3.1 Kommunens handlingsutrymme är begränsat av reglerna om den kommunala kompetensen

När en kommun överlåter mark ska såväl kommunalrättsliga som EU-rättsliga bestämmelser följas. När det gäller prissättningen av den mark som ska överlåtas, är den huvudsakliga innebörden av dessa bestämmelser att kommunen måste överlåta marken till marknadspris. Således uppstår frågan om detta innebär att det är tillåtet för kommunen att skilja på priset beroende på upplåtelseform.

En kommun är en juridisk person som kan sluta avtal, ha fordringar och skulder, köpa och sälja fastigheter etc. Kommunernas verksamhet regleras dels genom KL och lagen (2009:47) om kommu-

⁴⁷ Lunds kommun, Exploateringsavtal tillägg "Eddan".

⁴⁸ Boverket (2005), *Markpolitik och kommunala markpriser*, s. 35.

nala befogenheter med flera anslutande lagar, dels genom åtskilliga specialförfattningar, vilka begränsar de kommunala organens handlingsfrihet men också ger dem särskilda maktbefogenheter.

Kommunerna har för det första en i KL grundad allmän kompetens som anger att ”kommuner och landsting får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar” (2 kap. 1 §). Paragrafen uttrycker vad kommuner och landsting får göra. För att kommunerna och landstingen ska få ha hand om en angelägenhet krävs att det är av allmänt intresse att de har hand om den – avgörande är om det kan anses vara ett allmänt, samhälleligt och till det egna området knutet intresse att kommunen eller landstinget vidtar en åtgärd.⁴⁹ För det andra grundar sig en betydande del av den verksamhet som kommunerna bedriver även på bestämmelser i olika specialförfattningar, som exempelvis PBL.

Därutöver finns det kommunalrättsliga principer som begränsar kommunernas allmänna kompetens på så sätt att de anger den yttre ramen för deras handlingsfrihet. En sådan princip som vi ska titta närmare på är den som säger att kommunerna i sin verksamhet inte får understödja vare sig enskilda personer eller enskilda företag.

Till sist finns det kommunalrättsliga principer som handlar om vad en kommun som agerar inom ramen för sin kompetens – när den alltså får befatta sig med en viss typ av uppgift – måste beakta. Av dessa kommer vi att redogöra närmare för den s.k. likställighetsprincipen.

Otillåtet stöd till enskild

Utöver den allmänna kompetensen finns det alltså kommunalrättsliga principer som begränsar kommunernas handlingsfrihet. En sådan viktig princip är det principiella förbudet mot att ge individuellt riktat stöd till enskilda. Med stöd avses en förmögensöverföring mellan kommunen och enskilda näringsidkare. Förbudet framgår indirekt av KL, då ett sådant stöd inte är en ”angelägenhet av allmänt intresse” (2 kap. 1 §). Vidare får enligt KL ett individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare lämnas endast om det finns

⁴⁹ Se prop. 2016/17:271, s. 299.

synnerliga skäl för det (2 kap. 8 § andra stycket). Bestämmelsen ska ses mot bakgrund av att kommuner och landsting *får* genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget (2 kap. 8 § första stycket).

Ytterligare en aspekt på begreppet stöd i KL är dess koppling till den s.k. likställighetsprincipen (se nedan), som innebär att alla kommunmedborgare ska behandlas lika.⁵⁰ Möjligheterna att ge stöd till enskild näringsverksamhet påverkas också av EU-rättens statsstödsregler.⁵¹

EU-rättens regler om statsstöd

Om en planerad stödåtgärd bedöms falla inom ramen för de åtgärder som kommuner eller landsting enligt 2 kap. 8 § första stycket får genomföra för att allmänt främja näringslivet, måste kommunen eller landstinget också ta ställning till frågan om stödet är förenligt med EU:s statsstödsregler. Enligt dessa är statsstöd som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstater (artikel 107 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt [EUF-fördraget]).

Med statsstöd avses stöd från stat, kommun eller landsting till en verksamhet som typiskt sett bedrivs på en marknad. Exempel på statsstöd kan vara bidrag och skattelättnader eller när en kommun säljer varor eller mark till underpris till företag. Generella landsomfattande system som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet är inte stöd.

Trots förbudsprincipen i artikel 107 är det möjligt att lämna statligt stöd som kommissionen förklarar förenligt med den inre marknaden. Stödet får lämnas först sedan det anmälts till och godkänts av kommissionen (artikel 108.3 sista meningen). Bestämmelsen har direkt effekt, vilket innebär att det ger upphov till rättigheter för enskilda som kan åberopas inför nationella domstolar.

⁵⁰ Se SOU 2015:58, s. 59.

⁵¹ Se prop. 2016/17:171, s. 304.

Kommissionen har behörighet att medge undantag från genomförandeförbudet för stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 106). Vidare har rådet med stöd av artikel 109 bemyndigat kommissionen att utfärda undantag från genomförandeförbudet (gruppundantag) avseende vissa uppräknade kategorier av statligt stöd (artikel 107.3). Bestämmelser om hur dessa regler ska tillämpas finns i lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Enligt EU:s regler om statsstöd ska offentliga försäljningar av egendom i princip ske till marknadspris för att inte försäljningen ska riskera att bedömas som otillåtet statsstöd. Kommissionen har utarbetat en vägledning⁵² för hur prissättningen vid överlåtelser av mark och byggnader bör ske för att utesluta eventuellt otillåtet statsstöd. Där anges i princip två metoder som kan tillämpas: Överlåtelse genom ett anbudsförfarande eller överlåtelse utan ett anbuds-förfarande, men med en expertvärdering.

Likställighetsprincipen

Förutom de kompetensbegränsande principerna finns det kommunalrättsliga principer som begränsar vad en kommun som agerar inom ramen för sin kompetens – när den alltså får befatta sig med en viss typ av uppgift – måste beakta. En av dessa är den s.k. likställighetsprincipen.

Enligt denna princip ska kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 3 § KL). Principen innebär att medlemmar eller grupper av medlemmar i samma situation ska behandlas lika. Särbehandling får endast ske på saklig och objektiv grund. För att principen ska tillämpas krävs det att kommunen är i kontakt med sina medlemmar just i deras egenskap av medlemmar.⁵³

Likställighetsprincipens närmare innebörd varierar från verksamhetsområde till verksamhetsområde. Den omfattar områden där kommunen i egenskap av ett offentligt subjekt fattar beslut i förhållande till kommunmedlemmarna. Det är då fråga om ärenden

⁵² 97/C209/03.

⁵³ Se prop. 2016/17:171, s. 300.

som innefattar myndighetsutövning eller andra offentliga förvaltningsuppgifter.⁵⁴ Utanför principens tillämpningsområde faller bl.a. situationer då intresset och behovet av effektivitet i den ekonomiska förvaltningen samt intresset av skydd för den kommunala förmögenheten motiverar att en kommun ska ha samma handlingsfrihet som ett privaträttsligt subjekt. Exempel på sådana situationer är när en kommun köper och säljer fastigheter, anställer personal eller vidtar andra åtgärder för att sköta sin förmögenhetsförvaltning.⁵⁵ Således ansåg Hovrätten över Skåne och Blekinge⁵⁶ att likställighetsprincipen inte var tillämplig inom ramen för ett avgälds-mål. Däremot bör ett beslut om fastighetsförsäljning kunna innebära ett otillbörligt gynnande av enskild och därmed vara olagligt, om fastighetens marknadsvärde betydligt överstiger den överenskomna köpeskillingen och inga särskilda kommunala intressen gör det påkallat att sälja fastigheten till underpris.⁵⁷

5.3.2 Prisdifferentiering utifrån upplåtelseform är under vissa förutsättningar tillåtet

Bedömning: Prisdifferentiering utifrån upplåtelseform är under vissa förutsättningar tillåtet.

Att kommunen använder sig av prisdifferentiering som metod för att styra upplåtelseformen, grundar sig på antagandet att bostäder som upplåts med bostads- eller äganderätt normalt kan antas ge större avkastning än om bostäderna upplåts med hyresrätt. En kommun som säljer en fastighet utifrån förutsättningen att fastigheten ska bebyggas med bostäder som upplåts med hyresrätt kan alltså förväntas få mindre betalt, jämfört med om bostäderna kan upplåtas med bostads- eller äganderätt. Det främsta skälet till att

⁵⁴ Se Lena Marcusson, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, 1989, s. 403.

⁵⁵ Se bl.a. Tom-Erik Madell, *Det allmänna som avtalspart*, 1998, s. 185 och prop. 2016/17:171, s. 300 f. Jfr dock Kammarrätten i Stockholms dom den 16 juli 2007 i mål 1441-05 och 1442-05, där principen i och för sig har ansetts tillämplig vid laglighetsprövning enligt kommunallagen i fall då kommunfullmäktige fastställt en modell för att bestämma priset på tomträttsmark vid försäljning till tomträttshavarna samt då kommunfullmäktige fattat ett generellt beslut som innebar att tomträttsavgälder differentierades för hyreshusfastigheter och bostadsrättsfastigheter.

⁵⁶ Se Hovrätten över Skåne och Blekinge dom den 19 december 2014 i mål nr T 1575-13.

⁵⁷ Se t.ex. RÅ 1980 Ab 482.

kommuner skiljer på priset beroende på upplåtelseform är att betalningsviljan är lägre för mark som ska användas till hyreshusproduktion än för mark avsedd för bostadsrätt eller äganderätt. Det handlar inte om kommunala subventioner utan om skillnader i marknadsvärde beroende på syftet med marköverlåtelsen.⁵⁸

Sammanfattningsvis är kommunen skyldig att göra en korrekt värdering av marknadspriset på den mark som ska överlåtas. En korrekt genomförd prisdifferentiering måste alltså bygga på en värdering av marken utifrån att den ska bebyggas med hyreshus. Enligt vår bedömning är ett sådant förfarande förenligt med såväl kommunalrättsliga som EU-rättsliga bestämmelser.

5.3.3 Kommunens möjligheter att förhindra ombildningar är begränsade

Bedömning: Kommunens möjligheter att förhindra ombildningar är begränsade.

Prisdifferentieringen bygger alltså på att kommunen får mindre betalt för en fastighet om den ska bebyggas med bostäder som upplåts med hyresrätt jämfört med om bostäderna kan upplåtas med bostads- eller äganderätt. En kommun använder prisdifferentiering som metod för att kommunen vill att det ska byggas bostäder med hyresrätt. Av den anledningen har kommunen givetvis ett intresse av att dessa hyresrätter inte ska ombildas till bostadsrätter (se avsnitt 3.2). Kommunen vill i vart fall inte gå miste om den värdestegring som sker vid en sådan ombildning. Av den anledningen försöker kommunen därför säkerställa i överlåtelseavtalet att fastigheten används på ett sätt som ligger till grund för den avtalade köpskillingen.

Vid överlåtelse av fast egendom styrs överlåtelseavtalets innehåll av reglerna i 4 kap. JB. Huvudregeln är att köp som inte uppfyller dessa krav är ogiltiga. Därför ska vi i det följande gå igenom de i sammanhanget relevanta reglerna i JB.

⁵⁸ Se Boverket (2005), *Markpolitik och kommunala markpriser*, s. 11.

Jordabalkens regler om överlåtelse av fastighet

Vid köp av fast egendom, fastigheter, är det vanligt att först skriva ett köpekontrakt och sedan när köpeskillingen betalats upprätta ett köpebrev som ett kvitto på betalningen. Det finns formkrav på vad som måste finnas med i dessa köpehandlingar för att ett köp ska vara giltigt.⁵⁹ Ett av kraven är att handlingarna ska innehålla en uppgift om köpeskillingen. När köparen ansöker om lagfart på fastigheten är det den angivna köpeskillingen i fångeshandlingen som gäller – andra överenskommelser vid sidan av är inte giltiga (4 kap. 1 § JB). Vid lagfartsansökan ska sökanden lämna in de handlingar som krävs för att styrka förvärvet (20 kap. 5 § JB). Antingen köpekontraktet eller köpebrevet är tillräckligt för att få lagfart beviljad, så länge som de följer formkraven. Det händer att köpeskillingen inte går att bestämma vid tidpunkten då lagfarten beviljas, på grund av omständigheter vilka ligger i framtiden. Köpeskillingen kan då vara angiven med en fast summa och en summa som beror på den framtida omständigheten. Den extra summa vilken betalas ut i fall den ena eller andra omständigheten slår in, kallas för tilläggsköpeskillning.

Vissa uppgifter vid fastighetsköp måste finnas med i köpehandlingens för att vara giltiga. Detta gäller exempelvis om förvärvet görs beroende av villkor, s.k. återgångsvillkor, eller om köparens överlåtelsemöjligheter inskränks (4 kap. 3 § JB). Ett villkor om begränsning i förfoganderätten är principiellt sett bara av obligationsrättslig beskaffenhet. Villkoret binder parterna personligen men är inte utan vidare bindande mot den som förvärvar egendomen eller annars har ställning som tredje man, även om denne skulle ha känt till villkoret. För att en tredje man ska bli bunden av villkoret mot sin medkontrahents fångesman krävs i princip att den tredje mannen har lovat fångesmannen att följa detta.⁶⁰ Den rättsverkan som ett överlåtelseförbud har gäller alltså i första hand mellan parterna. Har överlåtelseförbudet antecknats i fastighetsregistret (20 kap. 14 § JB), får det vidare anses bindande för en ny ägare av fastigheten (jfr 18 kap. 8 § JB). Däremot är utgångspunkten i detta sammanhang att ett överlåtelseförbud som tillkommit i säljarens intresse inte till-

⁵⁹ Emellertid är förvärv som har gjorts enligt ombildningslagen eller lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället giltiga även om dessa formkrav inte har iakttagits.

⁶⁰ Se NJA 2017 s. 289.

erkänns borgenärsskydd.⁶¹ Rättsläget lämnar emellertid fortfarande en del i övrigt att önska.⁶²

Generellt gäller att köpet inte får villkoras längre än två år från den dag då köpehandlingen upprättades. Avtalar man om längre tid är köpet ogiltigt. Tre undantag från denna regel finns och i dessa fall är det möjligt att ställa upp villkor som gäller längre än två år. Undantagen gäller villkor om att fastighetsbildning ska genomföras, villkor som grundas på bestämmelse enligt lag samt villkor om att köpeskillingen betalas (4 kap. 4 § JB).

Vi ska nu gå över till att redovisa hur ovan nämnda bestämmelser i praktiken påverkar kommunens möjligheter att förhindra ombildningar vid prisdifferentiering.

Kommunens möjligheter att förhindra ombildningar är begränsade

För att skydda sig mot ombildningar går kommunerna vid prisdifferentiering tillväga på olika sätt. Ett sätt är att kommunen klargör att det finns ett visst förtroendekapital. Den byggherre som bygger lägenheter med en annan upplåtelseform än den som anges i markanvisningen har förbrukat sitt förtroende hos kommunen och kommer i framtiden inte att få några nya markanvisningar.

Ett annat sätt är att kommunen i överlåtelseavtalet ställer upp villkor avseende upplåtelseform. Om köpet villkoras av att någon ombildning inte får ske – gäller ett sådant villkor bara under två år och innebär att köparen bara kan få vilande lagfart på fastigheten (20 kap. 7 § 13 JB), vilket i sin tur gör att fastigheten inte är en tillräckligt bra säkerhet för att få låna pengar. I stället kan ett sådant villkor exempelvis knytas till en *vitessanktion* eller en *tilläggsköpeskillning* som utgår om bostäder på den överlåtna fastigheten upplåts med bostadsrätt eller äganderätt i stället för överenskommen hyresrätt. Så länge det inte rör sig om något återgångsvillkor bör sådana viten eller tilläggsköpeskillningar kunna föreskrivas att gälla åtminstone under tio år från fordrans uppkomst enligt de allmänna preskriptionsreglerna (se 2 § första stycket och 12 § preskriptionslagen [1981:130]).

⁶¹ Se bl.a. NJA 1993 s. 468.

⁶² Jfr bl.a. Bertil Bengtsson i sitt tillägg i NJA 1993 s. 468.

Exempel – vitessanktion

Upplåtelseformen för bostäderna ska vara bostadsrätt och hyresrätt. Antalet lägenheter för hyresrätt skall minst uppgå till tjugosex stycken. Bolaget äger inte utan kommunens skriftliga samtycke rätt att ombilda lägenheterna för hyresrätt till bostadsrätt eller dylikt inom femton år från dagen för erhållet slutbesked. Om hyresrätterna utan kommunens skriftliga samtycke skulle ombildas till bostadsrätter eller dylikt har bolaget skyldighet att erlägga vite om tjugo miljoner kronor till kommunen.⁶³

Exempel – tilläggsköpeskilling

Byggherren ska erlägga tilläggsköpeskilling med 33 Mkr tjugo dagar efter att den bildade bostadsrättsföreningen kan beviljas lagfart för fastigheten vid omvandling av hyresrätter till bostadsrätter eller lagakraftvunnen fastighetsbildning föreligger vid omvandling från hyresrätter till ägarlägenheter. Denna skyldighet upphör att gälla efter femton år räknat från och med Tillträdesdagen. En förutsättning för markanvisningsavtalet är att Byggherren upplåter samtliga bostäder med hyresrätt. Skulle så inte ske ska tilläggsköpeskilling utgå enligt vad som tidigare sagts och erläggas inom fem dagar efter kommunens anfordran.⁶⁴

Den stora nackdelen med sådana villkor som ett sätt att förhindra ombildningar är att de endast är obligationsrättsligt bindande. Således blir en förvärvare av fastigheten inte direkt bunden av villkoret.

En annan svårighet att få in ett vite eller en tilläggsköpeskilling. Dels är själva uppföljningen åtminstone i en något större kommun inte det enklaste, dels är den enda möjligheten att kräva in ett vite genom att stämma fastighetsköparen i allmän domstol. Skulle fastighetsköparen då gå i konkurs har kommunen en oprioriterad fordran vilket innebär att det kan vara svårt att få tillbaka pengarna. Samma sak gäller i fall en tilläggsköpeskilling avtalas och en borgensförbindelse lämnas av fastighetsägaren. Sammanfattningsvis är alltså kommunens möjligheter att förhindra ombildningar begränsade.

⁶³ Salems kommun, Markanvisningsavtal ”Rönninge centrum”.

⁶⁴ Lunds kommun, Markanvisningsavtal ”Dammhagen”.

5.4 Tomträtt som metod för att styra upplåtelseformen

En annan metod som kommunen använder för att styra upplåtelseformen till hyresrätt är att upplåta marken med *tomträtt*. Metoden innebär att två avtal upprättas vid en sådan upplåtelse, ett huvudavtal och ett sidoavtal där man använder sig av olika avgäld för bostads- respektive hyresrätter. Huvudavtalet är ett vanligt tomt-rättsavtal mellan kommunen och byggherren där avgälden är markant högre än i sidoavtalet. Sidoavtalet, med den lägre avgälden, gäller så länge bostäderna upplåts med hyresrätt. Skulle hyresrätterna under den första avtalsperioden ombildas till bostadsrätter förfaller sidoavtalet, vilket leder till att huvudavtalet med den högre tomt-rättsavgälden blir gällande.

Exempel

Huvudavtalet

Årliga tomt-rättsavgälden utgör intill dess annat avtalas eller bestämmas 594 000 kronor. Upplåtelsens ändamål är flerbostadshus för bostadsbebyggelse.⁶⁵

Sidoavtalet

Tomträtthavaren har förbundet sig att upplåta bostadslägenheterna med hyresrätt i enlighet med förenämnda tomt-rättsavtal. Under förutsättning att så sker, erhåller Tomträtthavaren en reduktion av tomt-rättsavgälden fr.o.m. 2011-12-15 och under den första avgäldsperioden som är tio år, uppgår avgälden till 110 000 kronor/år, till dess annat avtalas eller bestäms.

Kommunen förbinder sig att vid omregleringstillfället för andra avgäldsperioden, som är tio år, inte ta ut en avgäld överstigande 275 000 kronor/år, till dess annat avtalas eller bestäms och under förutsättning att bostäderna inom Fastigheten alltjämt är upplåtna med hyresrätt och även fortsättningsvis upplåts med hyresrätt. Om så inte är fallet skall avgäld utgå och erläggas enligt tomt-rättsavtalet.⁶⁶

⁶⁵ Malmö kommun, Tomträttsavtal Pippi 1.

⁶⁶ Malmö kommun, Överenskommelse Pippi 1.

I en rapport från Statskontoret med syfte att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande, som gjordes på uppdrag av regeringen, rekommenderas kommunerna att använda sig av tomträtt för att styra byggande av hyresrätter.⁶⁷

Genom en tomträttsupplåtelse äger kommunen fortfarande marken men byggherrarnas investeringar i form av byggnader och dylikt hör till tomträtten. Poängen blir att kommunen i mindre utsträckning behöver ta betalt för marken, vilket sänker produktionskostnaderna. Det blir billigare att bygga bostäder vilket underlättar för kommunen att genomföra sin bostadspolitik. Upplåtelsen bidrar inte heller till att driva upp markpriset i någon högre utsträckning. Tomträttsupplåtelser är därför mest aktuellt på platser med höga markpriser där kommunen vill få till stånd fler hyresrätter, vilket visar sig genom att det främst är de större städerna (med omkringliggande kommuner) som använder sig av tomträttsupplåtelse för att styra upplåtelseformen.⁶⁸

Ytterligare en bidragande orsak till att det bara är de större städerna som använder tomträttsinstitutet är den administrativa börda som detta innebär för kommunerna, vilket inte minst gäller arbetet med avgäldsregleringen.⁶⁹ Vi menar att detta är den stora nackdelen med tomträttsinstitutet.

I Boverkets bostadsmarknadsenkät från 2018 fick kommunerna frågan om hur stor andel av den kommunala mark som anvisades byggherrar för bostadsbebyggelse under 2015 som uppläts med tomträtt. Fem kommuner svarade att det skedde i samtliga fall, två kommuner att det skedde i mer än hälften av fallen och tio kommuner att det skedde i mindre än hälften av fallen. 234 kommuner svarade att det inte skedde i något fall under året. När det gäller reglering av upplåtelseformerna uppgav sju kommuner i vår egen enkät att de under åren 2015–2017 ställt krav på viss upplåtelseform genom tomträttsavtal.

Anledningen till att kommunerna använder sig av sidoavtal för att reglera upplåtelseformen vid en tomträttsupplåtelse är vissa regler i jordabalken som innebär att detta inte är tillåtet att reglera i själva tomträttsavtalet. I det följande ska vi gå igenom dessa regler

⁶⁷ Statskontoret (2012), *Mark, bostadsbyggande och konkurrens*, s. 144.

⁶⁸ Vår egen enkät.

⁶⁹ Jfr SOU 2012:71, s. 208.

som handlar om dels ändamålet med upplåtelsen, dels tomträttsavgälden.

Ändamålet med tomträttsupplåtelsen

Ändamålet med tomträttsupplåtelsen ska anges i upplåtelseavtalet (13 kap. 4 § första stycket första meningen JB). Det är möjligt att styra arten av den tillåtna verksamheten på fastigheten till exempelvis bostäder. I tomträttsupplåtelseavtalet ska dessutom de närmare föreskrifter rörande fastighetens användning och bebyggelse samt bestämmelser i övrigt anges (13 kap. 4 § första stycket andra meningen JB). Dessa villkor ska hänföra sig till fastigheten i något avseende. En relativt stor avtalsfrihet gäller beroende på förhållanden i det enskilda fallet men de får inte vara så ingripande att de inskränker överlåtelsemöjligheterna.⁷⁰ Eftersom varje ändamålsbestämmelse blir gällande även gentemot senare tomträttsinnehavare, måste det dock beaktas att ändamålet i princip alltid innebär en faktisk begränsning av möjligheten att överlåta tomträtten eller att i tomträtten upplåta panträtt eller nyttjanderätt. Enbart den omständigheten att ett ändamål medför en viss sådan begränsning kan alltså inte åberopas till stöd för att ändamålet skulle vara otillåtet.⁷¹

I 13 kap. 6 § JB regleras bl.a. att tomträttsbestånd inte får göras beroende av villkor eller inskränka möjligheterna att upplåta nyttjanderätt i denna. Det är enligt denna paragraf inte möjligt att direkt i tomträttsavtalet införa förbud mot upplåtande av bostadsrätter. Att i tomträttsavtalet styra upplåtelseformen till hyresrätter torde i praktiken innebära ett sådant förbud mot bostadsrätter som inte är tillåtet. Om ett förbud av detta slag finns ska ansökan om inskrivning av tomträtten avslås.⁷²

När det gäller sidoavtal råder däremot avtalsfrihet, vilket innebär att inskränkningarna i JB inte gäller för sådana avtal. Ett sådant avtal blir inte en del av tomträttsupplåtelsen och är därmed endast giltigt mellan parterna, vilket innebär att avtalet inte gäller mot tredje man vid en framtida överlåtelse eller vid exekutiv försäljning.

⁷⁰ Se Hermansson & Westerlind, Tomträtt (21 juli 2012, Zeteo), kommentaren till 13 kap. 4 § jordabalken.

⁷¹ Se SOU 1952:28, s. 76.

⁷² Se Hermansson & Westerlind (21 juli 2012), kommentaren till 13 kap. 6 § jordabalken.

Sidoavtalet möjliggör att parterna avtalar om att den första uthyrningen av bostadslägenheter sker med iakttagande av särskilda villkor. Till och med en så långtgående reglering som att den första uthyrningen ska ske till ett visst slag av hyresgäster är möjlig.⁷³

Tomträttsavgälden

Även om det alltså inte är tillåtet att ange hyresrätter som ändamålet med tomträttsupplåtelsen, är det möjligt att ange den lägre avgälden direkt i upplåtelseavtalet. Parterna har nämligen avtalsfrihet om avgäldens storlek för den första avgäldsperioden, vilket givetvis beror på att det inför en ny upplåtelse av tomträtt står parterna fritt att anta eller förkasta villkoren för tomträten. Samtidigt som den första avgäldsperioden kan förlängas till att omfatta längre tid än tio år (se 13 kap. 10 § JB) är det för den tiden öppet för olika avgäldskonstruktioner. Det har i förarbetena förutsatts såväl att tomträttshavaren ska kunna få en subventionerad avgäld för markutnyttjande under första tiden som att avgälden ska kunna sättas högre än vad som därefter är möjligt.⁷⁴

Att ange den lägre avgälden direkt i upplåtelseavtalet kan emellertid i vissa fall få oavsiktliga konsekvenser. De kan exempelvis leda till högre förvärvskostnader för köpare av tomträten, vilket innebär att subventionen bara kommer den första tomträttshavaren tillgodo. För att undvika denna effekt kan subventionen anges i ett sidoavtal, som enbart är bindande för de ursprungliga avtalsparterna. Ett sådant avtal får som nämnts ovan inte någon sakrättslig verkan.⁷⁵

När en i upplåtelseavtalet reglerad avgäld ska omprövas, sker denna prövning på grundval av det värde som marken har vid omprövningen. Vid bedömningen av markvärdet ska hänsyn tas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare föreskrifter som är tillämpliga i fråga om markens användning och bebyggelse (13 kap. 11 § andra stycket JB). Detta innebär att markvärdet ska bestämmas utan hänsyn till befintlig bebyggelse, men med beaktande av innehållet i tomträttsavtalet och gällande detaljplan. Markvärdet ska i princip anses motsvara ett tänkt marknadsvärde på marken i avröjt

⁷³ Se Hermansson & Westerlind (21 juli 2012), kommentaren till 13 kap. 6 § jordabalken.

⁷⁴ Se SOU 1952:28, s. 68.

⁷⁵ Se Hermansson & Westerlind (21 juli 2012), kommentaren till 13 kap. 11 § jordabalken.

skick vid regleringstidpunkten.⁷⁶ Markvärdet grundar sig generellt på det tillåtna utnyttjande enligt detaljplanen som ger det högsta värdet.⁷⁷

Omprövningen av avgälden är fristående från avgälden under den första avgäldsperioden. Det innebär att exempelvis inledningsvisa subventioner av avgälden helt upphör i och med det första omprövningstillfället. Parterna har även för kommande period avtalsfrihet beträffande avgälden på så sätt att de har möjlighet att enas om avgäldsbeloppet. Däremot saknar de möjlighet att i upplåtelseavtalet eller i ett ändringsavtal avtala om en metod för avgäldsbestämningen som avviker från vad som anges i 13 kap. 11 § andra stycket JB.⁷⁸ En annan sak är att parterna även för kommande perioder har möjlighet att träffa ett sidoavtal med avtalsvillkor som modifierar vad som följer av upplåtelseavtalet men som enbart träffar deras mellanhavanden.

Den differentierade tomträttsavgälden fastställs i praktiken antingen på förhand av kommunfullmäktige eller så beräknas den utifrån 13 kap. 11 § andra stycket JB.⁷⁹ I fråga om tillämpningsområdet för likställighetsprincipen har vi i avsnitt 5.3.1 konstaterat att sådana situationer faller utanför då intresset och behovet av effektivitet i den ekonomiska förvaltningen samt intresset av skydd för den kommunala förmögenheten motiverar att en kommun ska ha samma handlingsfrihet som ett privaträttsligt subjekt. Således har likställighetsprincipen inte ansetts vara tillämplig inom ramen för ett avgäldsmål.⁸⁰ Enligt vår bedömning talar rättsläget alltså för att en på förhand fastställd avgäld är tillåten. Detta gäller oavsett om ett sådant villkor ställs upp i själva tomträttsavtalet eller i ett separat sidoavtal.

⁷⁶ Se NJA 1975 s. 385.

⁷⁷ Se Svea hovrätt dom den 21 december 2006 i mål nr T 5910-05.

⁷⁸ Jfr SOU 1990:23, s. 68 ff.

⁷⁹ Jfr Statskontoret (2012), *Mark, bostadsbyggande och konkurrens*, s. 35.

⁸⁰ Se Hovrätten över Skåne och Blekinge dom den 19 december 2014 i mål nr T 1575-13. Jfr dock RÅ 1995 ref. 7 och Kammarrätten i Stockholms dom den 16 juli 2007 i mål 1441-05 och 1442-05.

5.4.1 Tomträkten innebär en betydande administrativ börda för kommunen

Bedömning: I ett sidoavtal går det att reglera upplåtelseformen genom differentierade avgälder. Emellertid är det en stor nackdel för kommunerna att tomträttsinstitutet innebär en betydande administrativ börda. Detta gäller inte minst arbetet med avgäldsregleringen.

Som vi har nämnt ovan är en bidragande orsak till att det bara är de större städerna som använder tomträttsinstitutet den administrativa börda som detta innebär för kommunerna, vilket inte minst gäller arbetet med avgäldsregleringen. Av de sju kommuner som på vår egen enkät svarat att kommunen genom tomträttsavtal ställt krav på upplåtelseform, har fem som en nackdel med den metoden angett omfattande administration.

Vår slutsats är att den administrativa bördan utgör en stor nackdel för kommuner som använder tomträkten som en metod för att reglera upplåtelseformen.

5.5 Kommunerna saknar ändamålsenliga verktyg och metoder för att reglera upplåtelseformen

Bedömning: Kommunerna saknar ändamålsenliga verktyg och metoder för att reglera upplåtelseformen.

Som vi har redogjort för i avsnitt 5.1.1 är vår bedömning att det inte är tillåtet att reglera upplåtelseformen i ett exploateringsavtal. Däremot är detta tillåtet att göra i ett markanvisningsavtal (avsnitt 5.1.2). En markanvisning som genomförs innefattar emellertid antingen en överlåtelse eller en upplåtelse av marken som ska bebyggas. Det är alltså inte tillräckligt att reglera upplåtelseformen endast i markanvisningsavtalet. Vid marköverlåtelser använder sig kommunerna av metoden prisdifferentiering, som innebär att kommunen tar mindre betalt för en fastighet om den ska bebyggas med hyresrätter jämfört med om den skulle ha bebyggts med bostads- eller äganderätt. Vi har i avsnitt 5.3.2 redogjort för varför metoden

under vissa förutsättningar är tillåten. Vidare har vi i avsnitt 5.3.3 konstaterat att kommunens möjligheter att förhindra oönskade ombildningar är begränsade vid prisdifferentiering. Slutligen har vi i avsnitt 5.4 gått igenom tomträtten som metod för att främja och säkerställa en viss upplåtelseform. I det sammanhanget har vi bedömt att den stora nackdelen med den metoden är den administrativa börda som metoden innebär för kommunerna. Sammanfattningsvis anser vi att ovan redovisade bristerna innebär att kommunerna saknar ändamålsenliga verktyg och metoder för att reglera upplåtelseformen.

6 Våra överväganden om en reglering av upplåtelseformen

6.1 Utgångspunkter för vår bedömning

De viktigaste förutsättningarna för våra överväganden i detta kapitel är slutsatserna att det finns ett *allmänt behov* av tillgång till olika upplåtelseformer (kapitel 4) och att kommunerna *saknar ändamålsenliga verktyg och metoder* för att reglera upplåtelseformen (kapitel 5).

I fråga om kommunens verktyg har vi konstaterat att kommunen inte har några legala möjligheter att reglera upplåtelseformen när någon annan äger marken som ska bebyggas. Anledningen är att det inte är tillåtet att styra upplåtelseformen genom ett exploateringsavtal.

När kommunen själv äger den aktuella marken har vi bedömt att det finns brister med de metoder som kommunen använder sig av. I fråga om prisdifferentiering består bristen i att kommunen har begränsade möjligheter att förhindra ombildningar. När det gäller tomträtten som metod handlar bristen i stället främst om den administrativa börda som metoden innebär för kommunerna.

Mot denna bakgrund är utgångspunkten för våra överväganden att eventuella förslag i jämförelse med redan befintliga verktyg och metoder måste vara ändamålsenliga i bemärkelsen att de tillgodoser behovet, är enkla, effektiva och bidrar till en ökad rättssäkerhet.

Vi börjar i avsnitt 6.2 med att ta ställning till huruvida det är lämpligt att reglera upplåtelseformen genom en bestämmelse i detaljplan. Därefter redogör vi i avsnitt 6.3 för om kommunens möjligheter att reglera upplåtelseformen bör vara beroende av vem som inledningsvis äger marken som ska bebyggas. Vidare tar vi i avsnitt 6.4 ställning till vilka upplåtelseformer som kommunen bör kunna reglera.

Avslutningsvis redogör vi i avsnitt 6.5 för vårt förslag om en kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

6.2 Det är inte lämpligt att reglera upplåtelseformen genom en bestämmelse i detaljplan

Bedömning: Det är inte lämpligt att reglera upplåtelseformen genom en bestämmelse i detaljplan.

Utgångspunkten i direktiven är att vi ska utreda förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen för bostäder genom en bestämmelse i en detaljplan.

Vi anser att det inte är lämpligt att ge kommunen möjlighet att reglera upplåtelseformen genom en bestämmelse i en detaljplan. Anledningarna till denna bedömning är flera.

Detaljplanen behöver vara hållbar över tid

Arbetet med att ta fram en detaljplan kan vara en omfattande process och vanligtvis är avsikten att planen ska ange förutsättningarna för hur bebyggelsen på platsen kan utvecklas under lång tid. I motsats till detta kan de ekonomiska förutsättningarna variera snabbt om det är mest fördelaktigt för byggherren att bygga hyresrätter eller bostadsrätter. Som exempel kan nämnas nedgången på bostadsmarknaden under hösten 2017 då förutsättningarna för att starta bygget av bostadsrätter förändrades snabbt, trots en omfattande bostadsbrist i landet. Svårigheten att locka köpare gjorde att en del aktörer som planerat att bygga bostadsrätter snabbt ställde om sina projekt för att i stället upplåta bostäderna med hyresrätt.

Om detaljplanen i dessa fall slagit fast att lägenheterna skulle upplåtas med bostadsrätt, så skulle det varit nödvändigt att ändra planen för att kunna genomföra byggandet utifrån de nya ekonomiska förutsättningarna. Sannolikt hade detta försenat byggstarten väsentligt.

Det är omständligt att ändra detaljplaner om den politiska majoriteten skiftar

Ideologiska skillnader mellan de politiska partierna kan ha betydelse för om kommunen väljer att ställa krav på en viss upplåtelseform eller inte. En politisk majoritet som fattar beslut om att anta en detaljplan med en bestämmelse om en viss upplåtelseform, behöver självfallet inte bestå över tid. Det skulle alltså finnas en ”risk” för att en sådan planbestämmelse behövde ändras, om majoritetsförhållandet skiftade efter exempelvis ett val.

Processen för att ändra en detaljplan (se avsnitt 3.4.3) kan vara ett omfattande arbete, inte minst eftersom en planändring ofta aktualiserar ytterligare frågor från andra myndigheter, fastighetsägare och grannar. Om det dessutom är många detaljplaner som ska ändras samtidigt, kan denna arbetsinstans bli än mer omfattande.

Vi anser att det inte är lämpligt att skapa ett system där denna typ av politiska värderingar byggs in i detaljplanerna, huvudsakligen eftersom de resurser som går åt för att ändra planerna i den nu beskrivna situationen bör kunna användas på ett bättre sätt. Om en ny majoritet vill tillåta andra upplåtelseformer än vad som gällde när planen antogs, är det lämpligt att ett sådant beslut inte förutsätter större administrativa insatser än nödvändigt.

En planbestämmelse om krav på viss upplåtelseform förutsätter nya kontrollfunktioner för att säkerställa en effektiv tillsyn

Möjligheten att styra upplåtelseformen genom en planbestämmelse i detaljplan skulle medföra behov av ytterligare ändringar i PBL-systemet. För att bygglov ska kunna ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan förutsätts normalt att det byggnadsverk som åtgärden avser överensstämmer med detaljplanen (9 kap. 30 § första stycket 1 PBL). Exempelvis kommer en byggherre, som har målat om sitt hus i strid med en planbestämmelse om att byggnaden ska ha en viss färg, inte att få bygglov för att bygga till huset, även om den sökta tillbyggnaden i sig är förenlig med detaljplanen.

Om kommunen skulle ges rätt att reglera upplåtelseformer genom en planbestämmelse, så skulle en överträdelse av en sådan planbestämmelse i princip bara få till följd att byggnadsverket inte fick utvecklas ytterligare. Om inga andra ändringar skulle göras i PBL-syste-

met än att införa en möjlighet att reglera upplåtelseformen i en detaljplan, skulle byggnadsnämndens möjligheter att ingripa eller besluta om påföljder begränsas till möjligheten att förelägga om rättelse (11 kap. 20 § PBL).

Vidare skulle förutsättningarna sannolikt vara dåliga för byggnadsnämnden att utöva tillsyn om någon skulle upplåta bostäder på ett sätt som stred mot en planbestämmelse. Orsaken är att nämnden kan antas vara arbetskrävande att få kännedom om att bostäderna upplåts på ett planstridigt sätt.

Slutligen skulle förmodligen byggnadsnämnden behöva kunna besluta om en strängare påföljd än rättelse för att säkerställa efterlevnaden av en sådan bestämmelse, exempelvis en byggsanktionsavgift enligt 11 kap. 53 § PBL. Sådana avgifter finns bl.a. för den som vidtar en åtgärd utan bygglov eller anmälan i sådana fall där detta krävs.

Sammanfattningsvis medför en möjlighet att reglera upplåtelseformen i en detaljplan sannolikt att helt nya kontrollfunktioner och befogenheter behöver utvecklas för att byggnadsnämnden ska kunna utöva en effektiv tillsyn.

En reglering av upplåtelseformer är främmande i PBL-systemet

Vi menar även att det inte passar in i PBL-systemet att reglera förutsättningarna för hur bostäder kan upplåtas. Anledningen är att PBL i huvudsak handlar om planläggning av mark och vatten och om byggande (1 kap. 1 §), medan upplåtelseformen snarare handlar om enskildas ekonomiska förhållanden sinsemellan. Det finns visserligen avsteg från denna princip. Exempelvis kan kommunen i en detaljplan bestämma de servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som ska bildas, ändras eller upphävas, förutsatt att det behövs för genomförandet av en ändamålsenlig indelning i fastigheter eller för att annars underlätta detaljplanens genomförande (4 kap. 18 § PBL). Som framgår är emellertid syftet med en sådan bestämmelse att underlätta planens genomförande, i motsats till vad som skulle vara fallet med att reglera upplåtelseformen i en detaljplan.

Sammanfattningsvis anser vi att PBL i så stor utsträckning som möjligt ska begränsas till att reglera markanvändning och bebyg-

gelseutformning och inte olika rättighetsförhållanden till mark och byggnader. Således skulle en reglering av upplåtelseformer i en detaljplan utgöra en nyordning som skulle vara främmande i PBL-systemet.

En planbestämmelse om ”fel” upplåtelseform kan kullkasta förutsättningarna för att genomföra ett bostadsprojekt

Valet av upplåtelseform har stor betydelse för byggherrens ekonomiska kalkyl. Vissa byggherrar bygger i princip bara bostadsrätter för avyttring, medan andra i princip bara bygger hyresrätter för förvaltning i egen regi. En del arbetar med flera slags upplåtelseformer.

Vi tror att situationer skulle kunna uppstå där en kommun i princip gör det omöjligt för byggherren att bebygga fastigheten, om kommunen skulle ges möjlighet att ensidigt bestämma upplåtelseformen genom en planbestämmelse. Kommunen har sällan sådan insyn i en byggherres ekonomiska planering att kommunen fullt ut kan överblicka vad ett krav på en viss upplåtelseform skulle innebära för byggherren. Vi anser därför att kommunen och byggherren bör vara överens om valet av upplåtelseform, åtminstone så länge det handlar om att ställa krav på hur bostäder ska kunna upplåtas på mark som ägs av byggherren. Behovet av samsyn kring valet av upplåtelseform talar alltså emot att kommunen ensidigt skulle kunna bestämma en upplåtelseform som strider mot byggherrens önskemål.

6.3 Kommunen bör inte ha möjlighet att reglera upplåtelseformen när någon annan äger marken

Bedömning: Kommunen bör inte ha möjlighet att reglera upplåtelseformen när någon annan äger marken, eftersom det skulle vara ett alltför stort intrång i enskildas rättsförhållanden. Detta trots att inskränkningar i rätten att överlåta eller upplåta fastigheten inte omfattas av egendomsskyddet i regeringsformen eller i Europakonventionen.

Som framgår av avsnitt 4.3 menar vi att det finns ett allmänt behov av att kommunen i vissa fall kan reglera upplåtelseformen. Framför allt behöver kommunen verktyg för att kunna främja att det finns tillräckligt med hyresrätter för grupper på bostadsmarknaden som har svårt att efterfråga upplåtelseformer som förutsätter ett eget kapital. Kommunernas svar på vår egen enkät visar att det finns en efterfrågan hos flera kommuner av att kunna säkerställa upplåtelseformen även när de själva inte äger marken som ska bebyggas.

Egendomsskyddet utgör inte något hinder mot att kommunen skulle kunna reglera upplåtelseformer även på enskild mark. Som vi har redogjort för i avsnitt 3.5.1 omfattar eigendomsskyddet i 2 kap. 15 § RF bara inskränkningar i *användningen* av mark eller byggnad. Vidare omfattar skyddet mot rådhetsinskränkningar bara inskränkningar i *pågående* användning av en viss *del* av fastighet. Med andra ord gäller grundlagsskyddet för äganderätten bara det fysiska nyttjandet och inte andra typer av rådhetsinskränkningar, dvs. när den enskilde hindras att fritt överlåta eller upplåta eigendom. Exempel på sådana inskränkningar finns i jordförvärvslagen (1979:230), i ombildningslagen och i lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället. Andra exempel på inskränkningar fanns även i den numera upphävda förköpslagen (1967:868) respektive lagen (1975:1132) om förköp av hyresfastighet m.m. Samtidigt bör det tilläggas att inskränkningar av det aktuella slaget – trots att de faller utanför eigendomsskyddet – naturligtvis kan innebära ett besvärande intrång i äganderätten.¹

Enligt våra direktiv ska vi beakta motstående intressen och enskildas rättsförhållanden samt deras behov av att kunna utforma dessa på ett lämpligt sätt. Som vi har konstaterat i avsnitt 5.1.1 är det inte tillåtet att reglera upplåtelseformen i ett exploateringsavtal. Detta innebär att kommunen i dag inte har något legalt verktyg för att säkerställa en viss upplåtelseform på enskild mark. Om en sådan befogenhet skulle anses vara önskvärd, behövs alltså en lagändring för att ge kommun möjlighet att ställa sådana krav (exempelvis i 6 kap. PBL). Vi menar emellertid att kommunen inte bör ha möjlighet att reglera upplåtelseformen när någon annan äger marken, av nedanstående skäl.

¹ Se Bertil Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Stockholm: 1996, s. 25.

Det saknas legitimitet för att det allmänna ska kunna ställa sådana krav på enskilda

Det allmänna behovet av att kommunen i vissa fall bör kunna reglera upplåtelseformen är kopplat till att det behöver finnas billiga hyresrätter som även grupper med svag ställning på bostadsmarknaden kan efterfråga på bostadsmarknaden. Dagens system med presumtionshyror leder dock ofta till att hyrorna blir så höga att dessa grupper inte kan efterfråga bostäder som omfattas av en sådan hyressättning. Vi menar att skälet till att det i vissa fall skulle kunna vara legitimt för det allmänna att ställa krav på viss upplåtelseform därigenom till stor del upphör.

Det finns en risk för godtycklighet i tillämpningen

En möjlighet att reglera upplåtelseformen på enskild mark innebär även att det kan bli svårare för kommunen att tillämpa likställighetsprincipen (se avsnitt 5.3.1). Om kommunen ställer krav på upplåtelseform i vissa fall men inte i andra, finns en risk för att kommunen uppfattas som orättvis av de byggherrar som inte ges möjlighet att själva välja den upplåtelseform som ger bäst avkastning för fastighetsägaren. Detta leder i sin tur till frågor om vem som bör bära kostnaden för att vissa grupper har svårt att hitta en bostad på bostadsmarknaden – är det samhället eller är det fastighetsägaren som bör bära denna kostnad?

Det finns en risk för att byggprojekt skjuts på framtiden

Vi befarar dessutom att det finns en risk för att det blir ännu svårare att få fram bostäder om kommunen ges möjlighet att ställa krav på upplåtelseform i de fall när någon annan äger marken. Exempelvis skulle en byggherre kunna välja att skjuta upp ett bostadsprojekt i väntan på en ny politisk majoritet med en annan uppfattning i frågan, om kommunen ställer krav på en upplåtelseform som fastighetsägaren anser vara mindre fördelaktig. Vi menar att det vore olämpligt att bygga in den typen av incitament i systemet.

Kommunen har möjligheter att styra upplåtelseformen på egen mark

I det långa perspektivet har en kommun som vill styra upplåtelseformen möjligheter att göra detta på sin egen mark. Grunden för detta är dels en aktiv markpolitik, dels allmännyttiga kommunala bostadsbolag. Eftersom kommunen har denna möjlighet anser vi att skälen minskar för att kommunen skulle få reglera upplåtelseformen på enskild mark.

Kommunen bör inte ha möjlighet att reglera upplåtelseformen när någon annan äger marken

På grund av ovanstående anledningar anser vi att en möjlighet för kommunen att kunna reglera upplåtelseformen i exempelvis ett exploateringsavtal vore ett alltför stort intrång i enskildas rättsförhållanden. Enligt vår uppfattning bör alltså kommunen inte ha möjlighet att reglera upplåtelseformen när någon annan äger marken.

6.4 Vårt förslag gäller bara hyresrätter

Bedömning: Den upplåtelseform som kommunen behöver kunna reglera är hyresrätten.

I kapitel 4 har vi kommit fram till att det allmänna behovet av tillgång till olika upplåtelseformer framför allt handlar om tillgången till hyresrätter. Vidare har vi i kapitel 5 konstaterat att kommunerna saknar ändamålsenliga verktyg och metoder för att reglera upplåtelseformen. I fråga om de verktyg som finns, används dessa i praktiken uteslutande för att säkerställa och främja att det byggs hyresrätter. Och i fråga om befintliga metoder, används dessa för att dels främja och säkerställa att det är bostäder med hyresrätt som byggs, dels förhindra att dessa i ett senare skede ombildas till bostadsrätter. Vidare är det vid prisdifferentiering alltid för hyresrätter som det lägre priset gäller. Detsamma gäller för den lägre avgälden i ett sidoavtal vid en tomträttsupplåtelse.

Visserligen regleras även undantagsvis byggandet av bostadsrätter i markanvisningsavtal. Enligt svaren i vår egen enkät förhåller det sig vidare så, att de flesta kommunerna reglerar upplåtelsefor-

men för att säkerställa en lämplig blandning av upplåtelseformer i ett visst område. En sådan situation kan givetvis lika gärna handla om att bygga fler bostadsrätter i ett område som domineras av hyresrätter, som det omvända.

Däremot är den största utmaningen vid tillämpningen av framför allt prisdifferentiering att kunna säkerställa att bostäderna inte utan kommunens godkännande ombildas – en fråga som bara kan handla om ombildning av hyresrätter (se avsnitt 3.2). Kommunens motiv att i det läget förhindra en ombildning kan handla både om att säkerställa den ursprungliga upplåtelseformen eller att få tillbaka den avtalade skillnaden i pris på överlåtelse av mark beroende på upplåtelseform.

Sammanfattningsvis handlar behovet av att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen framför allt om möjligheten att kunna främja byggandet av hyresrätter och säkerställa att dessa inte utan kommunens godkännande ombildas i ett senare skede. Det först nämnda behovet kan naturligtvis skifta över tid. Emellertid finns för en kommun som vill säkerställa eller främja byggandet av bostads- eller äganderätter inte samma problematik med att förhindra ombildningar av de önskade upplåtelseformerna. Följaktligen ser vi att den upplåtelseform som kommunen behöver kunna reglera är hyresrätten.

6.5 En kommunal reglering av bostäder med hyresrätt

6.5.1 Kommunen bör få bestämma att vissa bostäder bara får upplåtas med hyresrätt

Förslag: En kommun ska få bestämma att bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt för mark eller annat utrymme inom kommungränsen som ägs av kommunen eller ett aktiebolag som kommunen eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över. Beslutet ska gälla även om marken eller utrymmet överläts till någon annan.

Beslutet ska innehålla en karta där marken eller utrymmets gränser tydligt redovisas. Av beslutet ska även framgå fastighetsbeteckningen för den fastighet som berörs.

Om ett kommunalt aktiebolag äger marken eller utrymmet, ska ett beslut om upplåtelseform bara få fattas av kommunfullmäktige.

Kommunen ska genast till inskrivningsmyndigheten anmäla ett beslut om upplåtelseform för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Beslutet ska gälla sedan anteckning har skett.

Ett beslut om upplåtelseform ska inte omfatta bostadslägenheter med kooperativ hyresrätt.

Vi har tidigare bedömt att det inte är lämpligt att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformen, vare sig i en detaljplan eller på något annat sätt när någon annan än kommunen själv äger marken (avsnitt 6.2 och 6.3). Dessutom har vi dragit slutsatsen att vårt förslag endast bör avse en möjlighet att reglera bostäder med hyresrätt (avsnitt 6.4). Frågan som kvarstår är om det, när kommunen inledningsvis äger marken som ska bebyggas, går att föreslå ett sätt för kommunen att reglera upplåtelseformen, som är bättre än de verktyg och metoder som finns i dag. Vi vill dels i förhållande till prisdifferentiering och framför allt tomträtt ge kommunerna ett alternativ som leder till mindre administration. Dels vill vi ge kommunerna ett alternativ som gör det enklare, effektivare och mer rättssäkert att förhindra oönskade ombildningar. Dessutom ser vi att kommunens intresse av att reglera upplåtelseformen inte bara gäller vid nyproduktion av bostadshus, utan även kan handla om att säkerställa att befintliga hyresrätter finns kvar efter en överlåtelse till någon annan.

Kommunen bör kunna fatta ett beslut om upplåtelseform

Vi anser att en kommun bör kunna bestämma att bostäder bara får upplåtas med hyresrätt för mark eller annat utrymme som ägs av kommunen eller ett allmännyttigt kommunalt bostadsbolag. Ett sådant beslut bör gälla även om marken eller utrymmet överläts till någon annan. Förslaget bör genomföras i en ny lag – lagen om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

Inför en överlåtelse av mark eller utrymme som ska bebyggas bör en kommun kunna bestämma att bostäder bara får upplåtas med hyresrätt på den aktuella platsen. Ett sådant beslut kan fattas när som helst i tiden så länge som det sker innan överlåtelsen. Be-

slutet behöver alltså inte vara kopplat till ett visst skede i en detaljplaneprocess. Kommunen bör vara skyldig att genast anmäla beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Beslutet ska förhindra en förvärvare eller annan från att vidta åtgärder som innebär att bostäder upplåts med någon annan upplåtelseform än hyresrätt (dvs. äganderätt, bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt).

I fråga om kooperativ hyresrätt uppnås detta genom ändringar i LKH som innebär ett förbud mot ombildning till kooperativ hyresrätt genom förvärv av hus eller hyra av lägenheter i strid med ett beslut om upplåtelseform (se avsnitt 6.5.4).

I fråga om bostadsrätter uppnås detta genom ändringar i BRL som innebär ett förbud mot dels upplåtelse av en bostadsrätt, dels ombildning till bostadsrätt i strid med ett beslut om upplåtelseform (se avsnitt 6.5.4 och 6.5.5).

I fråga om bostäder med äganderätt uppnås detta delvis genom en ändring i FBL som innebär att det inte är tillåtet att bilda en ägarlägenhetsfastighet i strid med ett beslut om upplåtelseform (se avsnitt 6.5.3).

När det gäller att förhindra att bostäder med äganderätt upplåts i strid med ett beslut om upplåtelseform finns det vissa svårigheter. Ett sådant beslut förhindrar visserligen inte en förvärvare från att bygga bostäder och upplåta dessa med äganderätt eller för den delen själv bosätta sig i en sådan bostad. Däremot är sannolikheten låg för att något liknande skulle inträffa med tanke på att markpriserna sätts bl.a. utifrån om det ska byggas flerbostadshus. Det skulle alltså vara svårt för en byggherre att få ekonomi i projektet om hen byggde något annat än ett flerbostadshus, om detta varit kommunens tanke när marken prissattes. I praktiken är tanken att kommunen främst bör använda ett beslut om upplåtelseform som ett sätt att förhindra oönskade ombildningar. Om kommunen från början ändå vill säkerställa att det inte kommer att byggas bostäder med äganderätt i stället för hyresrätt, får kommunen komplettera ett sådant beslut med regleringar i markanvisnings- och överlåtelseavtal. Detta kommer för övrigt att vara fallet oavsett vilket specifikt syfte som kommunen har med ett sådant beslut, eftersom dessa avtal fyller andra funktioner än ett beslut om upplåtelseform skulle göra.

Som vi kommer att redogöra för i avsnitt 6.5.6 innebär förslaget i praktiken ett kommunalt veto vid ombildningar. Det skulle alltså bli betydligt lättare att förhindra oönskade ombildningar, jämfört med vad som är fallet i dag vid prisdifferentiering. Vidare blir det även enklare för kommunen att bevaka en avtalad tilläggsköpskilling eller ett avtalat vite.

Även vid en jämförelse med tomträtten som metod blir det lättare att förhindra oönskade ombildningar med ett beslut om upplåtelseform. I det sammanhanget är däremot den stora fördelen med vårt förslag att det skulle vara ett sätt att slippa den administrativa bördan som tomträtten innebär. Det är viktigt att ha i åtanke att vår jämförelse med tomträtten bara görs utifrån syftet att främja hyresrätter. Som vi har redogjort för i avsnitt 5.4 så har tomträttsinstitutet ett flertal andra syften som kan medföra att ett beslut om upplåtelseform i praktiken inte är något alternativ.

Vidare ser vi att kommunens intresse av att reglera upplåtelseformen inte bara gäller vid nyproduktion av bostadshus, utan att det även kan handla om att säkerställa att befintliga hyresrätter finns kvar efter en överlåtelse till någon annan. Kommunen bör därför även ha möjlighet att bestämma upplåtelseform för mark eller annat utrymme som ägs av ett aktiebolag som kommunen eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över. Det handlar dels om allmännyttiga kommunala aktiebolag enligt allbolagen, dels om andra aktiebolag i vilka kommunen eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över. Anledningen är att det finns andra kommunala aktiebolag än de allmännyttiga, som äger mark eller utrymme med bostäder. Flera kommuner har ett aktiebolag som förutom bostäder även äger och förvaltar andra typer av byggnader för kommunal verksamhet, som exempelvis skolor, förskolor, äldreboenden eller ett lokalt centrum.

När marken eller utrymmet ägs av ett kommunalt aktiebolag kommer platsen vanligtvis redan att vara bebyggd. Vid en försäljning av marken eller utrymmet kan kommunen genom ett beslut om upplåtelseform säkerställa att bostäderna inte utan kommunens godkännande ombildas efter en överlåtelse.

Den nya lagens tillämpningsområde

I linje med den kommunala självstyrelsen bör kommunen bara få bestämma över mark eller utrymmen som ligger inom den egna kommunen. Visserligen finns det kommuner som äger kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag som i sin tur äger mark inom andra kommuner än den kommun som äger bostadsaktiebolaget. Trots detta är det rimligt att den egna kommungränsen utgör den geografiska avgränsningen för ett beslut om upplåtelseform. Kommunen bör således vara förhindrad att fatta beslut om upplåtelseform som omfattar mark eller utrymmen utanför denna gräns.

Sedan bör beslutet alltså omfatta viss mark eller visst utrymme. Med utrymme avser vi ett utrymme som avgränsas både horisontellt och vertikalt. Utrymmet kan omfatta en del av markytan, men behöver inte göra detta. Det kan alltså handla om en befintlig eller en avsedd tredimensionell fastighet, även om det inte är en förutsättning att så är fallet för att utrymmet ska få avgränsas horisontellt. Därför blir det viktigt att ett beslut om upplåtelseform innehåller en karta där marken eller utrymmets gränser tydligt redovisas. Av beslutet bör även framgå fastighetsbeteckningen på den eller de fastigheter som berörs, i syfte att underlätta inskrivningsmyndighetens arbete med att anteckna beslutet i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Därefter bör kommunen få bestämma att bostäder bara ska få upplåtas med hyresrätt. Beslutet reglerar bara upplåtelseformen på *bostadslägenheter*. Med andra ord förhindrar inte ett sådant beslut att annan lägenhet, dvs. lokal, upplåts med äganderätt (jfr 12 kap. 1 § tredje stycket JB). Termen bostadslägenhet används bl.a. i 12 kap. JB och i BRL.

Vidare är den upplåtelseform som ska kunna regleras *hyresrätten* så som den kommer till uttryck i 12 kap. JB med undantag för kooperativ hyresrätt. Detta innebär att s.k. blockuthyrning omfattas. Motsatsvis så bör ett beslut om upplåtelseform förhindra att bostadslägenheter upplåts med någon av de övriga upplåtelseformerna; dvs. bostadsrätt, äganderätt eller kooperativ hyresrätt. Det är för att åstadkomma detta som vi föreslår följdändringarna i FBL, BRL, LKH och ombildningslagen (se avsnitt 6.5.3–6.5.5). Det bör även tilläggas att ett beslut om upplåtelseform inte påverkar vilken boendeform som ska byggas (se avsnitt 3.1).

Slutligen bör för tydlighetens skull nämnas att ett beslut om upplåtelseform varken bör påverka reglerna om andrahandsuthyrning i JB eller reglerna i lagen om (2012:978) om uthyrning av egen bostad.

I 1 kap. 4 § fjärde stycket LKH anges att bestämmelser i andra författningar om hyra gäller för kooperativ hyresrätt, om inte annat anges. Av den anledningen bör det finnas en bestämmelse i den nya lagen som uttryckligen anger att ett beslut om upplåtelseform inte omfattar bostadslägenheter med kooperativ hyresrätt.

Vem som får fatta ett beslut om upplåtelseform

Vi anser att det är kommunen som bör få fatta ett beslut om upplåtelseform. Det innebär att reglerna i KL om delegation av beslutanderätten blir avgörande för om kommunfullmäktige får uppdraga åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende om reglering av upplåtelseformen. Nämnderna beslutar nämligen i frågor som fullmäktige har delegerat till dem (6 kap. 3 § andra stycket KL). Ärenden av principiell beskaffenhet eller som annars är av större vikt för kommunen får inte delegeras till nämnderna. Om det anges i en författning att en viss uppgift ankommer på fullmäktige, får en sådan uppgift inte delegeras (5 kap. 1 och 2 §§ KL).

Däremot när det gäller mark eller utrymme som ägs av kommunen eller ett aktiebolag som kommunen eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över anser vi att det bör anges i lag att fullmäktige i dessa fall bör fatta beslutet om upplåtelseform. Sådana bolag kan ägas av flera kommuner gemensamt. Emellertid ägs, med ett känt undantag², varje kommunalt bostadsaktiebolag av en enda kommun, direkt eller indirekt inom ramen för en koncernbildning.³ Vi menar att fullmäktige i den kommun där marken eller utrymmet finns ensamt bör kunna fatta ett beslut om upplåtelseform, även om marken eller utrymmet skulle ägas av ett sådant bostadsbolag som i sin tur ägs av flera kommuner gemensamt.

² Undantaget utgörs av Förbo AB som bildades 1966 och som ägs gemensamt av Härryda, Kungälv, Lerum och Mölndals kommuner. Bolaget äger och hyr ut drygt 5 300 bostäder, fördelat på 58 områden på 18 orter, i de fyra kommunerna.

³ Se Ds 2009:60, s. 27 f.

Om en kommun lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, så ska det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (10 kap. 3 § 4 KL). Ett beslut om upplåtelseform på mark eller utrymme som ägs av ett aktiebolag som kommunen eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över kan sannolikt få betydande konsekvenser för värdet på det aktuella bostadsbeståndet. Därför bör det i allmänhet vara fråga om beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Vi anser i linje med denna jämförelse att det är lämpligt att beslut om upplåtelseform som rör dessa bostadsbolag bör fattas av fullmäktige.

Beslutets rättsverkan bör vara beroende av att en anteckning sker i fastighetsregistret

Efter att kommunen har fattat ett beslut om upplåtelseform ska denna genast anmäla beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel (jfr 19 kap. 29 § JB). Anteckningen ska alltså göras under rubriken anteckningar i fastighetsregistret. Genom att beslutet bör gälla först sedan anteckning har skett, knyts beslutets rättsverkan till anteckningen. Vidare ges genom anteckningen publicitet åt den aktuella rådighetsinskränkningen på fastigheten. Anteckningen kommer att finnas kvar i registret, även om marken eller utrymmet överläts till någon annan. Detta får i sin tur betydelse vid tillämpningen av de föreslagna följdändringarna i FBL, BRL, LKH och ombildningslagen enligt vad som föreslås i avsnitt 6.5.3–6.5.5. En markägare som vill kunna överlåta sin mark eller sitt utrymme till en bostadsrättsförening eller en kooperativ hyresrättsförening för ombildning, har möjlighet att ansöka om att ett sådant beslut ska upphävas enligt vad som föreslås i avsnitt 6.5.6.

Närmare om rättsverkningarna av ett beslut om upplåtelseform

Inledningsvis bör understrykas att ett beslut om upplåtelseform varken på något sätt binder efterföljande prövningar enligt andra lagar eller innebär någon bedömning av markens lämplighet för bebyggelse eller i något annat avseende.

Obligationsrättsligt kan ett beslut om upplåtelseform bl.a. medföra att om fastigheten överläts och beslutet medför att köparen inte har förvärvat den rådighet över fastigheten som hen vid köpet hade skäl att förutsätta, så kan fastighetsägaren ha rätt att häva köpet och få ersättning för sin skada (4 kap. 18 § JB). Vidare är det möjligt att tänka sig att en överlåtelse av en fastighet som belastas med ett beslut om upplåtelseform, kan komma att villkoras på så sätt att överlåtelsen förutsätter att kommunfullmäktige ska bevilja en ansökan om att upphäva beslutet. Ett sådant villkor borde falla in under undantagsbestämmelsen i 4 kap. 4 § andra stycket JB om villkor som får gälla längre än två år.

Sakrättsligt innebär ett beslut om upplåtelseform en *rådighetsinskränkning* för fastighetsägaren, eftersom beslutet begränsar hans rätt att förfoga över sin fastighet i bemärkelsen använda, överlåta eller upplåta. En sådan inskränkning följer vid en överlåtelse fastigheten och gäller alltså även i förhållande till förvärvaren. Exempelvis skulle en överlåtelse till en bostadsrättsförening anses strida mot ett beslut om upplåtelseform, på så sätt att en ansökan om lagfart i sådana fall skulle avslås (jfr 20 kap. 6 § 5 JB). Detta skulle i sin tur kunna få obligationsrättsliga konsekvenser i form av rätt till hävning eller skadestånd (4 kap. 15 § JB). Sakrättsligt skulle ett beslut om upplåtelseform, när det har antecknats i fastighetsregistret, även kunna få betydelse för reglerna om godtrosvärv i 18 kap. 8 § JB.

Exekutionsrättsligt skulle vårt förslag inte innebära någon ändring vid verkställighet av domar och beslut i förhållande till nuvarande regler om exempelvis försäljning av fast egendom i 12 kap. utsökningsbalken.

Beslutet är att betrakta som ett förvaltningsbeslut

Vi bedömer att ett beslut om upplåtelseform är att betrakta som ett förvaltningsbeslut (beslut i enskilda fall) och inte en föreskrift. Huvudregeln är att föreskrifter används när kommunens beslut riktas till en obestämd krets, medan förvaltningsbeslut används när beslutet riktas till en eller ett fåtal namngivna personer eller myndigheter. Föreskrifter kännetecknas vidare av att de är bindande för myndigheter och för enskilda.

Frågan om vilka geografiskt begränsade beslut som är att betrakta som normgivning behandlades i förarbetena till lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Ett lokalt begränsat beslut ska anses ha karaktären av författning om det helt eller främst riktar sig till medborgarna i allmänhet. Detta torde gälla även om beslutet medför visst intrång i förfoganderätten för ägare eller innehavare av liknande rätt till vissa bestämda fastigheter. Läget kan vara ett annat när fråga är om lokalt begränsade föreskrifter som helt eller främst är avsedda att begränsa handlingsfriheten för ägarna till vissa bestämda fastigheter eller vissa därmed jämförliga rättsinnehavare. Sådana föreskrifters generella natur kan starkt ifrågasättas. Detta gäller även när de meddelade föreskrifterna är bindande inte bara för den aktuella ägaren eller rättsinnehavaren utan även för framtida sådana. Det förekommer emellertid också föreskrifter som riktar sig till jordägare eller liknande personkategorier inom ett större område, t.ex. ett län. Föreskrifter av denna typ torde få anses ha så generell karaktär att de bör bedömas höra till kategorin författningar.⁴

Ett beslut om upplåtelseform är avsett att begränsa handlingsfriheten för de framtida ägarna till viss mark eller vissa utrymmen. Av den anledningen anser vi alltså att ett beslut om upplåtelseform är att betrakta som ett förvaltningsbeslut (beslut i enskilda fall) och inte en föreskrift.

6.5.2 Tomträtten bör inte påverkas av ett beslut om upplåtelseform

Förslag: Ett beslut om upplåtelseform ska inte få omfatta mark eller annat utrymme som är upplåtet med tomträtt. Ett beslut i strid med detta ska vara ogiltigt.

Om ett beslut om upplåtelseform finns samtidigt som marken eller utrymmet är upplåtet med tomträtt, ska kommunen när den får kännedom om förhållandet genast anmäla detta till inskrivningsmyndigheten.

⁴ Se prop. 1975/76:112, s. 65 f.

Tomträtt kan bara upplåtas av staten eller en kommun. Som vi tidigare har nämnt i avsnitt 6.5.1 och vilket framgår av avsnitt 5.4 har tomträttsinstitutet flera andra syften för kommunerna än att främja en viss upplåtelseform. Av den anledningen är vårt förslag om en kommunal reglering av bostäder med hyresrätt enbart att betrakta som ett bättre alternativ till tomträtten – framför allt i bemärkelsen mindre administrativt krångligt och lättare att förhindra oönskade ombildningar – när det främsta syftet är att främja bostäder med hyresrätt.

Ett beslut om upplåtelseform bör inte kunna gälla parallellt med en upplåtelse som tomträtt. Beslutet skulle indirekt påverka bl.a. reglerna om tomträttsupplåtelsens ändamål, vilket i sin tur skulle påverka reglerna om hur tomträttsavgäldens storlek bestäms. Det skulle alltså krävas större ändringar i 13 kap. JB, vilket vi bedömer ligger utanför vårt uppdrag. Vidare vore det inte önskvärt om en kommun skulle vara förhindrad att upplåta en fastighet med tomträtt på grund av sitt eget beslut om upplåtelseform. Mot denna bakgrund bör ett beslut om upplåtelseform vara ogiltigt om fastigheten är upplåten med tomträtt eller efter beslutet upplåts med tomträtt.

Kommunen bör genast när den får kännedom om förhållandet anmäla till inskrivningsmyndigheten om ett beslut om upplåtelseform gäller samtidigt som marken eller utrymmet är upplåtet med tomträtt, så att inskrivningsmyndigheten kan ta bort anteckningen i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Emellertid bör inte rättsverkan i denna situation vara beroende av att anteckningen tagits bort. I stället bör ogiltigheten av beslutet om upplåtelseform inträda så snart det parallella förhållandet uppstår.

6.5.3 Ägarlägenhetsfastigheter bör inte få bildas som strider mot ett beslut om upplåtelseform

Förslag: En ägarlägenhetsfastighet ska inte få bildas om åtgärden strider mot ett i fastighetsregistret antecknat beslut om upplåtelseform enligt den nya lagen om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

En ägarlägenhet kan inte bildas genom ombildning av befintliga bostadslägenheter (3 kap. 1 b § andra stycket 1 FBL). Som en konsekvens av vårt förslag till ny lag är det därför bara situationen när en ägarlägenhetsfastighet nybildas som behöver regleras.

Vid fastighetsbildning bör en ägarlägenhetsfastighet inte få bildas om åtgärden strider mot ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt den nya lagen om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

Motsatsvis utgör ett beslut om upplåtelseform alltså inget hinder mot fastighetsbildning, om någon anteckning inte har gjorts.

Kommunens ansvar för att anmäla ett beslut om upplåtelseform till inskrivningsmyndigheten och att beslutets rättsverkan är beroende av att en anteckning görs i fastighetsregistret framgår av 5 § i den föreslagna lagen.

6.5.4 Ombildningar bör inte få ske i strid med ett beslut om upplåtelseform

Förslag: En ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt bör inte få ske om marken eller utrymmet som huset står på omfattas av ett i fastighetsregistret antecknat beslut om upplåtelseform enligt den nya lagen om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

Det övergripande syftet med de ändringar som vi föreslår i 9 kap. BRL, 4 och 5 kap. LKH samt ombildningslagen är att det inte ska ske några ombildningar som strider mot ett beslut om upplåtelseformer.

När det gäller ombildning av hyresrätt till *bostadsrätt* föreslår vi först en ny upplysningsbestämmelse i 9 kap. BRL om att en bostadsrättsförenings beslut att förvärva ett hus för ombildning inte får avse ett hus som omfattas av ett beslut om upplåtelseform enligt den nya lagen om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt. När det sedan gäller de materiella bestämmelserna bör bestämmelsen i 9 kap. 21 § BRL om ogiltighet ändras, så att den även omfattar beslut om förvärv som strider mot ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt nämnda lag. Precis som med de befintliga grunderna för ogiltighet enligt 9 kap.

21 § BRL, bör detta emellertid inte gälla om förvärv ändå skett enligt beslutet och lagfart har meddelats.

I fråga om ombildning av hyresrätt till *kooperativ hyresrätt* kan detta ske genom dels förvärv av ett hus, dels hyra av lägenheter. Detta medför att motsvarande ändringar som i BRL bör föras in i 4 kap. LKH för förvärv av ett hus för ombildning. Dessutom bör en ny bestämmelse föras in i 5 kap. LKH om att en kooperativ hyresrättsförenings beslut att hyra samtliga lägenheter i ett hus för ombildning inte får avse ett hus som omfattas av ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt den nya lagen.

När det gäller *ombildningslagen* bör det föras in en upplysningsbestämmelse på samma sätt som i BRL. Sedan bör en ändring göras i reglerna om fastighetsägarens hembudsskyldighet, så att en överlåtelse får genomföras utan hembud till föreningen, om egendomen omfattas av ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt den nya lagen. Anledningen är att ändringen skulle bespara bostadsrättsföreningen, fastighetsägaren och hyresnämnden onödigt merarbete, i de fall där det står klart att beslutet om upplåtelseform sannolikt inte efter en ansökan kommer att upphävas.

Slutligen ligger alltså även i dessa fall ansvaret hos kommunen både för att anmälan görs och för att kontrollera att anteckning av beslutet de facto sker. Ett beslut om upplåtelseform utgör alltså inget hinder mot ombildning, om någon anteckning inte har gjorts.

6.5.5 Upplåtelser av bostadsrätt bör inte få ske i strid med ett beslut om upplåtelseform

Förslag: En upplåtelse av bostadsrätt ska inte få äga rum om det har skett i strid med ett i fastighetsregistret antecknat beslut om upplåtelseform enligt den nya lagen om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

För att säkerställa att ett beslut om upplåtelseform följs redan när en bostad upplåts för första gången, behöver reglerna om upplåtelse av bostadsrätt i BRL ändras. Upplåtelse av lägenheter med bostadsrätt regleras i 4 kap. BRL. För det första bör det i kapitlet

införas en upplysningsbestämmelse om att det i den nya lagen om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt anges att en kommun får bestämma att vissa bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt. För det andra bör bestämmelsen i 4 kap. 7 § BRL om ogiltiga upplåtelser ändras, så att denna även omfattar sådana upplåtelser som strider mot ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt den nya lagen.

6.5.6 Upphävande av ett beslut om upplåtelseform

Förslag: Fastighetsägaren ska kunna ansöka hos kommunen om att ett beslut om upplåtelseform helt eller delvis ska upphävas.

Ansökningen ska innehålla en karta som visar vilken mark eller vilket utrymme som den avser. Av ansökan ska även framgå fastighetsbeteckningen för den fastighet som berörs.

Kommunfullmäktige ska bestämma om ett beslut om upplåtelseform helt eller delvis ska upphävas.

Kommunen ska genast till inskrivningsmyndigheten anmäla ett beslut om att helt eller delvis upphäva ett beslut om upplåtelseform, för att ta bort eller ändra anteckningen i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Beslutet ska helt eller delvis upphöra att gälla den inskrivningsdag som inskrivningsmyndigheten tar bort eller ändrar anteckningen.

Bedömning: Ett beslut om upplåtelseform skulle enligt gällande rätt när som helst kunna återkallas av kommunen.

Såväl behovet som det politiska intresset av ett beslut om upplåtelseform kan variera över tid. Om det varken finns ett behov eller ett intresse av ett sådant beslut, bör det vara möjligt att upphäva beslutet. Rimligtvis väger i sådana situationer en fastighetsägares intresse av att exempelvis kunna sälja sin fastighet till en bostadsrättsförening tyngre. Det bör därför införas en möjlighet för fastighetsägare till mark eller annat utrymme som omfattas av ett beslut om upplåtelseform att kunna ansöka hos kommunen om att beslutet helt eller delvis ska upphävas.

Ett kommunalt veto

Ett beslut om upplåtelseform för mark eller utrymme som överlåtitts från kommunen eller ett aktiebolag som kommunen eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över till någon annan, bör endast få upphävas helt eller delvis på ansökan från fastighetsägaren. Meningen är att kommunen exempelvis vid en skiftande politisk majoritet inte ska kunna upphäva samtliga beslut om upplåtelseform som vid tillfället gäller.

Innan marken eller utrymmet har överlåtitts till någon annan, kommer kommunen att vara oförhindrad att när som helst återkalla ett beslut om upplåtelseform. Kommunala beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning saknar nämligen principiellt rättskraft, vilket innebär att de går att ändra eller återkalla.⁵ Anledningen till att kommunen skulle vilja återkalla ett beslut om upplåtelseform kan exempelvis handla om att en planerad markanvisning avbryts av den tilltänkta byggherren eller att den detaljplaneläggning som de nya bostäderna förutsätter inte kan slutföras av något annat skäl.

Förslaget innebär ett kommunalt veto för om ett beslut om upplåtelseform helt eller delvis ska upphävas. Det innebär att kommunen har att göra en skönsmässig bedömning av ansökningen. Kommunen kan med andra ord fritt bestämma om begränsningen av upplåtelseform ska finnas kvar eller inte.

Med hänsyn till de krav på formalia som föreslås gälla för beslutet om upplåtelseform, bör även en ansökan om upphävande innehålla en karta som visar vilket område som ansökan avser. Av ansökan ska även framgå fastighetsbeteckningen.

Vem som får fatta ett beslut om upphävande

Vi föreslår att endast kommunfullmäktige bör få fatta beslut om att helt eller delvis upphäva ett beslut om upplåtelseform. Tanken med detta är att beslutet är av sådan vikt att det bör fattas av en direktvald politisk församling och inte av en nämnd eller på delegation av en tjänsteman i kommunen.

⁵ Jfr Alf Bohlin, *Kommunalrättens grunder*, 7 uppl., Stockholm: 2016, s. 270.

Beslutets rättsverkan bör vara beroende av att anteckningen tas bort ur fastighetsregistret

Kommunen bör vara skyldig att genast till inskrivningsmyndigheten anmäla ett beslut om att helt eller delvis upphäva ett beslut om upplåtelseform, så att anteckningen kan tas bort från fastighetsregistrets inskrivningsdel (jfr 19 kap. 30 § andra stycket JB). I detta fall bör rättsverkan vara beroende av när inskrivningsmyndigheten tar bort anteckningen ur fastighetsregistret.

6.5.7 Överklagande genom laglighetsprövning

Förslag: Ett beslut om upplåtelseform eller ett beslut över en ansökan om att upphäva ett sådant beslut får överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen.

I fråga om beslut om upplåtelseform bör dessa kunna överklagas enligt reglerna för laglighetsprövning i 13 kap. KL.

När det sedan gäller beslut över en ansökan om upphävande av ett beslut om upplåtelseform bör även dessa kunna överklagas enligt reglerna för laglighetsprövning i 13 kap. KL. Detta innebär att klagorätt tillkommer den som är medlem av kommunen, oavsett om beslutet angår vederbörande personligen eller inte (13 kap. 1 § KL). Medlem av en kommun är bl.a. den som äger fast egendom i kommunen (1 kap. 4 § första stycket KL). I detta sammanhang aktualiseras frågan om ett sådant beslut faller in under artikel 6.1 i Europakonventionen, där följande anges.

Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Europadomstolen har vid ett flertal tillfällen prövat om detaljplaner eller tillstånd till byggande utgör en prövning av fastighetsägarens civila rättigheter. Flera av målen gäller Sverige.⁶ I samtliga fall ansågs besluten utgöra en prövning av den enskildes civila rättigheter. I målet Allan Jacobsson mot Sverige uttalade domstolen att den tvistiga ”rätten” att bygga på sin mark är en rättighet av civil natur i den mening som avses i artikel 6.1. Det är tillräckligt att resultatet av tvisten är avgörande (decisive) för sökandes civila rättigheter och skyldigheter. Detta har i senare rättsfall förtydligats med att enbart svaga samband eller avlägsna konsekvenser inte är tillräckligt för att artikel 6.1 ska bli tillämplig⁷.

Således följer av Europakonventionen en rätt för fastighetsägare att överklaga beslut som rör rätten att bebygga sin fastighet. Denna rätt är dock inte absolut. I målet Enzi mot Österrike⁸ ansåg Europadomstolen att artikel 6.1 inte var tillämplig på en tvist avseende ändring av fastighetsindelningen för fastigheter som enligt plan var avsedda för jordbruksområde eftersom det inte fanns en rätt att bygga på jordbruksmark.

Kommunfullmäktiges beslut över en ansökan om upphävande av ett beslut om upplåtelseform skulle antingen leda till att beslutet helt eller delvis upphävs, vilket skulle få till följd dels att ägaren skulle bli av med den restriktion i rätten av att överlåta som ett sådant beslut innebär, dels att eventuella hyresgästerna skulle påverkas av ett sådant beslut. Eller så leder ansökan till att den avslås, vilket innebär att ägare och hyresgäster påverkas genom de uteblivna effekterna som hade förelegat vid ett upphävande.

Mot denna bakgrund står det klart att fullmäktiges beslut över en ansökan om upphävande av ett beslut om upplåtelseform faller in under artikel 6.1 i Europakonventionen.

Nästa fråga blir om omfattningen av domstolarnas prövning inom ramen för laglighetsprövning enligt 13 kap. KL är tillräcklig för att rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska anses vara uppfylld. Avgörande för denna bedömning blir om

⁶ Sporrang och Lönnroth mot Sverige – avgörande den 23 september 1982, ansökan nr 7151/75 och 7152/75. Allan Jacobsson mot Sverige 1 – avgörande den 25 oktober 1989, ansökan nr 10842/84 och 2 – avgörande den 19 februari 1998, mål nr 8/1997/792/993. Skärby mot Sverige – avgörande den 28 juni 1990, ansökan nr 12258/86. Mats Jacobsson mot Sverige – avgörande den 28 juni 1990, ansökan nr 11309-84.

⁷ Se t.ex. Fayed mot Storbritannien, avgörande den 21 september 1990, ansökan nr 17101/90.

⁸ Avgörande den 8 februari 2000, ansökan nr 29268/95.

tvisten gäller en rättslig fråga som kan avgöras inom ramen för en laglighetsprövning. I dessa fall måste en sådan prövning anses uppfylla konventionens krav. Problem i förhållande till konventionen uppkommer däremot om tvisten innefattar element som inte kan överprövas inom ramen för en laglighetsprövning.⁹

Eftersom vårt förslag handlar om ett kommunalt veto, kommer inte fullmäktiges prövning av en ansökan om att upphäva på något sätt handla om varken rättsliga eller materiella frågor som inte kan överprövas inom ramen för en laglighetsprövning. Därför anser vi sammantaget att rätten till laglighetsprövning är tillräcklig för att rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska anses vara uppfylld.

⁹ Se Hans Danelius i sitt tillägg i NJA 1993 s. 653.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

7.1 Dag för ikraftträdande

Förslag: Förslagen till den nya lagen om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt och ändringarna i fastighetbildningslagen, lagen om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt, bostadsrättslagen och lagen om kooperativ hyresrätt ska träda i kraft den 1 juli 2020.

Utöver den tid som kan beräknas gå åt för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling kräver den nya lagen och ändringarna i övriga lagar vissa förberedande åtgärder av inskrivningsmyndigheten. Mot denna bakgrund anser vi att den nya lagen och ändringarna i FBL, BRL, LKH och ombildningslagen bör kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2020, vilket bör ge berörda aktörer tillräcklig tid för att genomföra nödvändiga förberedelser.

7.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Vi ser inte att det finns något behov av övergångsbestämmelser.

8 Konsekvenser

Allmänt om konsekvensbeskrivningen

Kommittédirektiven innehåller krav på hur konsekvensbeskrivningen ska utformas (dir. 2017:6 s. 14 f.). Vi menar att dessa krav behöver läsas i förhållande till utredningens samlade uppdrag om en utvecklad översiktsplanering, ett förändrat detaljplanekrav, en reglering av upplåtelseformerna och en privat initiativrätt. I detta sammanhang är kravet på att vi ska beskriva konsekvenserna av våra förslag i förhållande till bl.a. risken för ras, skred, översvämning och erosion befogat i förhållande till vissa delar av vårt uppdrag, men inte i förhållande till de förslag som behandlas i detta delbetänkande. Detta är anledningen till att vi i följande avsnitt inte behandlar alla de perspektiv som förutsätts i kommittédirektiven.

Vi har redovisat de huvudsakliga konsekvenserna av alternativet att i stället reglera upplåtelseformer genom en bestämmelse i en detaljplan i avsnitt 6.2.

8.1 Konsekvenser för staten

För statens del bör våra förslag framför allt ge konsekvenser för inskrivningsmyndigheten, dvs. Lantmäteriet (jfr 19 § förordningen [2009:946] med instruktion för Lantmäteriet). Enligt förslagen ska kommunens beslut om att bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt skickas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Inskrivningsmyndigheten ska enligt förslaget även administrera beslut som innebär att anteckningar tas bort eller ändras.

För inskrivningsmyndigheten uppstår vissa initiala kostnader för att anpassa befintliga system till de nya uppgifterna. Vi uppskattar dessa kostnader preliminärt, efter samråd med företrädare för Lant-

mäteriet, till maximalt 500 000 kronor. Motsvarande resurser bör tillföras Lantmäteriet som tillfällig förstärkning av förvaltningsanslaget inför ikraftträdandet av den föreslagna lagen.

Vi bedömer att antalet tillkommande ärenden för inskrivningsmyndigheten kan förväntas understiga 100 ärenden per år. Vår bedömning bygger på tillgänglig statistik från SCB över antalet bygglov för flerbostadshus som upplåts med hyresrätt¹ och på antagandet att kommunerna sannolikt kommer att vilja säkerställa upplåtelseformen i ett begränsat antal fall i samband med försäljningar av hyreshus från kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag. Jämfört med den stora mängd ärenden som inskrivningsmyndigheten hanterar varje år² är den tillkommande ärendemängden i det närmaste försumbar.

Inskrivningsmyndighetens verksamhet finansieras normalt med anslag, men vissa ärendeslag finansieras genom avgifter. Vi föreslår en ändring i inskrivningsförordningen (2000:309) som bör ge myndigheten täckning för de uppgifter som tillkommer. Förslaget innebär att inskrivningsmyndigheten ges möjlighet att – i likhet med vad som gäller för andra komplexa inskrivningsärenden – ta ut en högre avgift för denna ärendetyp, jämfört med vad som gällt om frågan inte regleras särskilt. Kostnaderna för den löpande driften bör därmed vara kostnadsneutral för Lantmäteriet.

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om bl.a. boende, byggande och förvaltning av bebyggelse (1 § förordningen [2012:546] med instruktion för Boverket). Boverket ska även följa utvecklingen av frågor inom verkets verksamhetsområde och vid behov föreslå åtgärder för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås (3 §). Vi menar att de frågor som berörs i detta delbetänkande är av sådant slag att de faller under Boverkets ansvarsområde, varför Boverket även kommer att få ett ansvar för att följa utvecklingen av hur regelverket kommer att tillämpas. Boverket kommer visserligen inte automatiskt att få del av de beslut som kommunerna beslutar

¹ Antalet bygglov för flerbostadshus som upplåts med hyresrätt varierade under 2007–2015 mellan 182 och 457 stycken. Enligt en rapport (2013:1) om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) äger kommunerna mellan 40–60 procent av all mark som är aktuell för bostadsbebyggelse. Ett rimligt antagande kan alltså vara att ungefär hälften av alla bygglov avser mark som nyligen har varit i kommunal ägo. Därtill tillkommer osäkerheten att en kommunalt ägd fastighet kan ligga till grund för flera bygglovsbeslut och att många kommuner inte ser något behov av att styra upplåtelseformen.

² Enligt Lantmäteriets årsredovisningar 2015 och 2017 uppgick antalet inskrivningsärenden per år till cirka 775 000–889 000 under perioden 2013–2017.

med stöd av den nya lagen. Boverket bör dock ha god möjlighet att hämta in de uppgifter som behövs för att kunna följa tillämpningen inom ramen för sitt arbete med den s.k. bostadsmarknadsenkäten. Därigenom kan förslagen i detta delbetänkande även få viss betydelse för länsstyrelserna, som bistår Boverket i arbetet med bostadsmarknadsenkäten.

Uppföljningsarbetet inom Boverket och länsstyrelserna bör vara av begränsad uppfattning. Vi menar att detta arbete bör kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Vi har även övervägt möjligheten att i stället författningsreglera att Lantmäteriet (inskrivningsmyndigheten) ska följa upp tillämpningen av det nya regelverket. Vi bedömer emellertid att detta skulle försvåra möjligheten att åstadkomma en ändamålsenlig uppföljning. Det hänger samman med att Boverket även har hand om angränsande ansvarsområden i fråga om boende, byggande och förvaltning av bebyggelse. Boverket bör därför ha bättre förutsättningar för att sätta in resultatet av uppföljningen i sitt bostadspolitiska sammanhang, än vad Lantmäteriet kan förväntas ha.

Ett kommunalt beslut om att bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt innebär inget hinder mot att ta i anspråk marken på annat sätt. Förslaget försvårar alltså inte statens möjlighet att förvärva kommunal mark för att t.ex. bygga väg eller järnväg.

Staten bör inte heller i något annat avseende påverkas av förslaget.

8.2 Konsekvenser för kommunerna

Förslaget innebär att kommunen ges större möjligheter att säkerställa att det byggs hyresrätter i samband med överlåtelse av kommunal mark. Förslaget innebär även starkare möjligheter för kommunen att förhindra senare ombildningar från hyresrätt till någon annan upplåtelseform. Om kommunen bedömer att det behöver byggas fler hyresrätter, ges kommunen alltså bättre förutsättningar för att säkerställa att de bostäder som byggs upplåts med hyresrätt. Kommunen får därmed tillgång till fler verktyg för att kunna genomföra sin planering enligt BFL. Enligt 1 § i den lagen syftar denna planering till att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Konsekvenserna för

kommunernas del är dock svåra att bedöma, eftersom det är osäkert i vilken omfattning kommunerna kommer att använda sig av det föreslagna verktyget.

Jämfört med de metoder som kommunen använder sig av för att säkerställa att det byggs hyresrätter i dag bör förslaget innebära ett resurseffektivt sätt för kommunen att säkerställa upplåtelseformen – förslaget innebär t.ex. inte samma administration som arbetet med avgäldsreglering medför i de fall marken upplåts med tomträtt. Förslaget kan även leda till att det kan bli lättare att värdera kommunal mark som ska överlåtas i syfte att möjliggöra nya bostäder, eftersom förslaget förhindrar köparens möjligheter att upplåta bostadslägenheterna på något annat sätt än med hyresrätt.

Förslaget bör leda till att tillgången på hyresrätter på sikt kan komma att öka, om kommunen använder sig av de möjligheter som förslaget innebär. Det är dock inte troligt att förslaget kommer att leda till totalt sett fler bostäder, utan att de bostäder som tillkommer annars hade upplåtits med t.ex. bostadsrätt eller äganderätt. På sikt kan ökningen av andelen hyresrätter i någon mån minska behovet av att kommunen förvärvar bostadsrätter i syfte att hyra ut dessa åt grupper som har en svag ställning på bostadsmarknaden, vilket är relativt vanligt i dag.

Vissa kostnader uppstår för kommunen till följd av inskrivningsmyndighetens avgifter för att föra in anteckningar om kommunens beslut i fastighetsregistret. Dessa är dock marginella i förhållande till de kostnader som kommunens exploateringsverksamhet genererar i övrigt.

På sikt kan kommunen drabbas av viss administration om ägare till fastigheter som omfattas av kommunala beslut att bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt ansöker om att kommunens beslut ska upphävas. Eftersom förslaget innebär en veto rätt för kommunen bör dessa ärenden vara enkla för kommunen att administrera, trots att dessa ärenden enligt förslaget ska avgöras av kommunfullmäktige. Som framgått av redogörelsen under avsnitt 8.1 gör vi bedömningen att kommunerna kommer att tillämpa bestämmelserna i färre än 100 fall per år. Det bör i sin tur leda till att antalet ärenden där en fastighetsägare begär att kommunen ska återkalla sitt beslut bör vara begränsat.

Förslaget kan leda till att kommunen går miste om framtida värdeförändringar vid framtida ombildningar, om kommunen agerar

oklokt. Det gäller om kommunen beslutar att bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätter och denna mark överläts utan förbehåll om tilläggsköpeskilling (jfr avsnitt 5.3.3), förutsatt att kommunen därefter upphäver sitt beslut och ombildning sker. Att kommunen beslutar att bostadslägenheter på viss mark bara får upplåtas med hyresrätt bör därför inte utesluta att kommunen även reglerar vad som ska gälla om en ombildning trots allt sker i ett senare skede. Behovet av en sådan reglering kan vara särskilt viktig i kommuner där den politiska majoriteten mellan olika val kan tänkas ha olika syn på behovet av att kommunen reglerar tillgången på hyresrätter på det sätt som förslaget avser att göra möjligt.

Kommunen behöver även beakta risken för att det kan vara svårt att upphäva sådana beslut, om upphävandet innebär att kommunen går miste om en förväntad värdeökning och denna i stället kommer någon enskild till del. I förlängningen finns då en risk för att kommunen kommer att behöva avslå ansökningar om att upphäva beslut som kanske inte längre behövs, till följd av att frågan om tilläggsköpeskilling har förbisetts i samband med överlåtelsen. Att kommunen går miste om en värdeökning skulle även kunna utgöra ett otillåtet statsstöd enligt EU:s statsstödsregler.

Förslaget ger ingen möjlighet att säkerställa andra upplåtelseformer än hyresrätter. I vissa fall kan detta upplevas som en brist, exempelvis i områden där andelen hyresrätter är stor och det av sociala skäl bedöms vara önskvärt att komplettera området med andra upplåtelseformer än hyresrätter. Vårt utredningsarbete pekar dock på att kommunerna i praktiken enbart främjar byggandet av hyresrätter. Möjligheten att även kunna reglera andra upplåtelseformer speglar alltså inte något konkret behov. Förslaget får därmed anses vara lämpligt utformat i detta avseende.

Förslaget innebär inget ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Förslaget innebär inga nya kommunala skyldigheter. Därmed aktualiseras inte heller den s.k. kommunala finansieringsprincipen³. Visserligen införs en skyldighet för kommunfullmäktige att på fastighetsägarens begäran pröva om ett beslut, som innebär att bostadslägenheter inom ett visst markområde bara får upplåtas med hyresrätt, ska upphävas. Detta är dock kopplat till att kommunen själv har bestämt att använda sig av de möjligheter som förslaget innebär.

³ Principen innebär att staten ska kompensera nya kommunala åligganden ekonomiskt.

8.3 Konsekvenser för företag

Förslaget bör påverka företag som bygger bostäder på mark som initialt ägs av kommunen, genom att kommunen kan ha tagit ställning till att marken endast får bebyggas med bostäder som upplåts med hyresrätter. Därigenom blir förutsättningarna tydligare för de företag som är intresserade av att få bebygga området med bostäder, vilket kan underlätta förhandlingarna mellan parterna genom att det blir lättare att sätta ett pris på markens värde när marken inte kan bebyggas med andra bostäder än hyresrätter. Samtidigt minskar förhandlingsutrymmet för berörda företag. Det kan i sin tur leda till att intresset för vissa projekt minskar, när företag som inte har något intresse av att bygga hyresbostäder avstår från att delta i projektet. En enklare förhandlingsprocess kan alltså i vissa fall även tänkas leda till en minskad konkurrens.

I vilken omfattning detta kan tänkas ske hänger samman med i vilken grad som kommunerna väljer att tillämpa den föreslagna nya lagen. Det är dock rimligt att anta att kommunerna inte kommer att tillämpa de nya reglerna om det leder till att det blir väsentligt svårare att genomföra exploateringar.

Förslaget innebär att fastighetsmarknaden tillförs hyreshus som inte kan ombildas, vilka kan tänkas representera ett lägre värde på fastighetsmarknaden. Det beror på att ägaren inte har möjlighet att upplåta dessa lägenheter med någon annan upplåtelseform än hyresrätt, där exempelvis en upplåtelse med bostadsrätt skulle kunna vara ekonomiskt fördelaktigt för ägaren.

För den som förvärvar ett hyreshus i syfte att även i framtiden hyra ut lägenheterna, bör ett kommunalt beslut att lägenheterna bara får upplåtas med hyresrätt inte ha någon större betydelse. Kommunens beslut kan dock få viss effekt på företaget, exempelvis om en långivare bedömer att byggnaden har ett lägre värde eftersom det inte finns möjlighet till framtida ombildning. Kommunens beslut kan alltså indirekt få betydelse för företagets balansräkning.

För ett företag som inriktar sig på att rusta upp äldre hyreshus för att ombilda lägenheterna till bostadsrätter, bör kommunens beslut få avgörande betydelse. Ett sådant företag kommer med stor sannolikhet inte att ha något intresse av att förvärva hyreshuset, vilket därmed får betydelse för husets värde.

Vi har inte kunnat beräkna hur stor denna påverkan kan tänkas bli. Värdet i det enskilda fallet är kopplat till flera olika lokala faktorer, t.ex. behovet av hyresrätter på den lokala bostadsmarknaden, byggnadens skick och vilka företag som kan vara intresserade av att ta över byggnaden. Det gör det svårt att göra en generell bedöma hur den nya ”produkten” kan komma att värderas på bostadsmarknaden. Värderingen är dessutom kopplad till att kommunfullmäktige kan upphäva kommunens beslut, om fastighetsägaren ansöker om det. Om marknaden bedömer att en ny politisk majoritet kan förväntas se annorlunda på behovet av att styra upplåtelseformen, bör detta även påverka bedömningen av den framtida möjligheten att välja en annan upplåtelseform. Även den situationen bör ha betydelse för marknadsvärdet.

Under utredningsarbetet har även diskuterats att den nya lagen indirekt skulle kunna få betydelse för hyressättningen. Exempelvis skulle ett kommunalt beslut kunna påverka hyressättningen i ett företag där beståndet av hyreshus behöver renoveras, men där företaget inte har någon tillgång till det (obundna) kapital som behövs för renoveringen. Med nuvarande regler kan företaget frigöra kapital genom att sälja ett av företagets hyreshus och ombilda detta till bostadsrätter. Om kommunen har bestämt att bostadslägenheterna bara får upplåtas med hyresrätt, skulle detta inte vara möjligt. Detta skulle kunna påverka företagets möjligheter att anskaffa kapital för renovering, vilket skulle kunna påverka hyressättningen. Samtidigt kan det naturligtvis även vara möjligt att frigöra kapital genom att sälja ett hyreshus för fortsatt förvaltning som hyreshus eller genom att belåna fastigheten. Möjligheten att kunna frigöra kapital är dock central, eftersom en brist på kapital kan medföra att nödvändigt underhåll inte kan utföras.

I en hyresförhandling kan parterna åberopa olika skäl och det kan inte uteslutas att ett kommunalt beslut att lägenheter bara får upplåtas med hyresrätt skulle kunna användas som argument för varför hyrorna behöver höjas. Ett beslut om upplåtelseform och möjligheten till kapitalanskaffning kan emellertid inte sägas påverka bruksvärdet och bör därmed inte påverka hyresförhandlingarna. Möjligen skulle detta kunna användas som argument vid hyresförhandlingar vid nybyggnation när regelverket om presumtionshyra tillämpas. Inte heller i den situationen framstår en påverkan på hyressättningen som näraliggande. Vi menar sammanfattningsvis att det

inte finns skäl att tro att den föreslagna reformen annat än i undantagsfall skulle kunna få någon betydelse för hyressättningen.

Ett kommunalt beslut att vissa bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt bör leda till att det blir enklare för banker och långgivare att värdera de fastigheter som används som säkerhet vid lån. Ett minskat värde för de fastigheter som används som säkerhet å ena sidan kan å andra sidan leda till krav på högre räntor från långgivarens sida. Därigenom finns risk för att kommunala krav på viss upplåtelseform får ekonomiska konsekvenser för de företag som ansöker om lån. I värsta fall skulle alltså förslaget kunna leda till att viljan att främja tillgången på hyresrätter tvärtom leder till att det blir svårare att finansiera byggandet av hyresrätter, åtminstone i teorin.

Som redan nämnts är det svårt att bedöma hur marknaden kommer att värdera den begränsning det innebär att ett hyreshus inte får ombildas. Även om ett sådant hyreshus kan förväntas betinga ett lägre värde, menar vi att det inte finns skäl att tro att marknaden kommer att värdera ett hyreshus som omfattas av ett kommunalt förbud mot ombildning *väsentligt* annorlunda jämfört med andra hyreshus. Vi menar tvärtom att skillnaderna sannolikt kan förväntas vara små. Enligt vår uppfattning finns det i vart fall inte skäl att avstå från att genomföra förslaget enbart utifrån de osäkerheter som förslaget kan innebära för framtida värderingar. Skulle förslaget medföra allvarliga negativa konsekvenser för berörda företag bedömer vi att kommunerna kommer att upphäva de beslut som anger att lägenheterna bara får upplåtas med hyresrätt.

När det gäller konsekvenserna för sådana företag som omfattas av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag bedömer vi att konsekvenserna bör bli små. Redan i dag kan kommunerna styra allmännyttan i form av ägardirektiv. Den nya lagen bör inte innebära några större skillnader när det gäller förutsättningarna för bolagens verksamhet.

Det förekommer att även de allmännyttiga bolagen finansierar underhållet av sina hyreshus genom att avyttra delar av beståndet för ombildning, för att därigenom frigöra kapital. Den nya lagen riskerar att göra det svårare för allmännyttan att avyttra sådana fastigheter, om kommunen förhindrar ombildning. Om detta skulle påverka allmännyttans möjligheter att underhålla beståndet nega-

tivt, tror vi att kommunerna kan förväntas upphäva de beslut som förhindrar ombildning.

Om ett företag förvärvar mark eller ett hyreshus under förutsättning att bostadslägenheterna bara får upplåtas med hyresrätt, kan värdet av fastigheten förväntas öka om kommunfullmäktige upphäver denna begränsning. Det gäller om marken har överlåtits utan förbehåll om tilläggsköpeskilling (jfr avsnitt 5.3.3), förutsatt att kommunfullmäktige därefter upphäver sitt beslut och ombildning sker. En kommun som agerar med viss framförhållning kan emellertid förväntas reglera vad som ska ske i de fall att kommunfullmäktige upphäver begränsningen att bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt. Risken att företaget ensam får tillgodogöra sig värdeökningen kan därigenom antas vara liten.

Förslaget bedöms inte påverka små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt väsentligt annorlunda jämfört med större företag.

Förslaget gäller bara bostadslägenheter. Förslaget påverkar alltså inte företag som hyr ut andra lägenheter än bostäder, dvs. lokaler.

8.4 Konsekvenser för enskilda

Förslaget innebär att kommunen på ett bättre sätt än i dag kan styra över att bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt. Om kommunerna använder det föreslagna verktyget, kan andelen hyresrätter i beståndet förväntas öka med tiden. Förslaget kan därigenom på sikt förväntas leda till att det blir lättare för enskilda att finna en hyresrätt.

Förslaget kan i viss mån begränsa enskildas handlingsutrymme, genom att förslaget kan förhindra de boende i ett hyreshus att ombilda hyreshuset till en bostadsrättsförening. Förslaget innebär även att enskilda som väljer att bo i en hyreslägenhet kan slippa den oro som kan uppstå, om andra hyresgäster i hyreshuset tar initiativ till en ombildningsprocess.

Om kommunens beslut endast omfattar en del av en byggnad, t.ex. ett begränsat antal lägenheter, kan detta tänkas vara en aspekt som gör det svårare eller dyrare att genomföra en ombildning i övriga delar av byggnaden. En sådan ombildning kan även innebära att en bostadsrättsförening förvärvar de bostadslägenheter som en-

ligt kommunens beslut om upplåtelseform ska upplåtas med hyresrätt. Hyresgäster i sådana lägenheter skulle då kunna påverkas, genom att den nybildade bostadsrättsföreningen tar över rollen som hyresvärd. Även enskilda i bostadsrättsföreningen kan då påverkas på ett oönskat sätt, genom att skötseln i en förening som även äger hyresrätter kan förväntas innebära ytterligare uppgifter, jämfört med om föreningen enbart består av bostadsrätter.

Som framgått under avsnitt 8.3 har det under utredningsarbetet diskuterats om ett kommunalt beslut att bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt skulle kunna påverka hyressättningen. Indirekt skulle enskilda således kunna påverkas negativt av att hyresvärden inte kan skaffa kapital till nödvändigt underhåll genom att avyttra andras hyreshus för ombildning. Som vi redovisat i det avsnittet gör vi emellertid bedömningen att förslaget inte kan förväntas ge sådana konsekvenser annat än i undantagsfall.

Enligt våra direktiv ska vi redovisa hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om skydd för enskildas egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen. Som vi har redogjort för i avsnitt 3.5.1 omfattar egendomsskyddet i 2 kap. 15 § RF bara inskränkningar i *användningen* av mark eller byggnad. Vidare omfattar skyddet mot rådighetsinskränkningar bara inskränkningar i *pågående* användning av en viss *del* av fastighet. Med andra ord gäller grundlagsskyddet för äganderätten bara det fysiska nyttjandet och inte andra typer av rådighetsinskränkningar, dvs. när den enskilde hindras att fritt överlåta eller upplåta egendom. Förslaget står alltså inte i konflikt med egendomsskyddet. Att förslaget endast omfattar en möjlighet för kommunen att besluta att bostadslägenheter på viss mark – som ägs av kommunen eller av ett kommunalt allmännyttigt bostadsaktiebolag – ska upplåtas med hyresrätt, begränsar i sig de konsekvenser som förslaget kan ha för enskilda.

Förslaget bör inte påverka allmänhetens och enskildas möjligheter till delaktighet och insyn i den kommunala planeringen samt tillgången till rättslig prövning (jfr skrivningen i dir. 2017:6 s. 17).

8.5 Konsekvenser för miljön

Förslaget bedöms inte ha några negativa konsekvenser för miljön eller påverka människors hälsa och säkerhet. Därigenom bedöms det inte heller vara motiverat att beskriva de miljömässiga aspekterna av förslaget utifrån samtliga nationella miljömål m.m. (jfr skrivningen i dir. 2017:6 s. 17).

Förslaget kan antas bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*, särskilt preciseringarna Hållbar bebyggelsestruktur (delen omvandling av befintlig bebyggelse), hållbar samhällsplanering (delen hållbart perspektiv på sociala frågor) och God vardagsmiljö (varierat utbud av bostäder).

Att kommunen beslutar att bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt, ska inte ha någon inverkan på den bedömning som kan ske om marken är lämplig för bostadsändamål enligt annan lagstiftning (t.ex. enligt PBL). Ett kommunalt beslut enligt den föreslagna lagen innebär därmed ingen ytterligare risk för att bostäder skulle kunna tillkomma på mark som är olämplig för detta ändamål.

8.6 Konsekvenser för bostadsbyggandet

Förslaget bör leda till att det i vissa fall blir enklare för kommunen att säkerställa att det byggs hyresrätter. Det kan leda till att det blir lättare för grupper som inte har möjlighet att efterfråga upplåtelseformer som förutsätter en kapitalinsats att finna en bostad, däribland grupper som generellt sett har en svag ställning på bostadsmarknaden.

Om en kommun beslutar att bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt i situationer där det saknas marknadsekonomiska förutsättningar för att bygga hyresrätter, finns risk för att förslagen leder till ett minskat bostadsbyggande. Den risken bör dock vara liten eftersom kommunen kan förväntas ha ett eget intresse av att inte införa regleringar som innebär att byggandet uteblir.

Sammantaget bedömer vi att förslaget kan få viss betydelse för valet av upplåtelseform för nya bostadslägenheter. Däremot bör förslaget i praktiken inte ha någon betydelse hur många bostäder som tillkommer på bostadsmarknaden.

8.7 EU-rätten

Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten. Bedömningen förutsätter att kommunerna, liksom i dag, reglerar frågan om tilläggsköpeskilling när mark som ägs av kommunen överlåts till någon annan, trots att marken omfattas av ett beslut om upplåtelseform. Om frågan om tilläggsköpeskilling inte regleras, kan kommunen gå miste om den värdestegring som kan uppstå om kommunfullmäktige senare upphäver beslutet om upplåtelseform. Värdestegringen skulle då kunna utgöra ett statsstöd som inte är förenligt med EU:s statsstödsregler.

Kommunen kan förväntas ha ett eget intresse av att få del av den värdestegring som uppstår i denna situation. Därmed finns ingen anledning att tro att förslaget leder till att kommunerna kommer att tillämpa det föreslagna regelverket på ett sätt som strider mot statsstödsreglerna.

8.8 Övriga konsekvenser

Förslaget kan tänkas ha en viss positiv betydelse för jämställdheten mellan män och kvinnor och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, eftersom fler kvinnor samt utrikesfödda bor i hyresrätter.

Förslaget bör inte ha någon betydelse för den offentliga servicen. Förslaget bedöms inte heller påverka förutsättningarna för en digital plan- och byggprocess eller för tillgängligheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till ny lag om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt

I lagen, som är ny, finns bestämmelser om att kommunen får bestämma att vissa bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt. Övervägandena finns kapitel 6.

1 §

I *första stycket* anges att en kommun får bestämma att bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt för mark eller annat utrymme inom kommungränsen som ägs av kommunen eller ett aktiebolag som kommunen eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över. Efter att en anteckning har gjorts i fastighetsregistrets inskrivningsdel gäller beslutet även om marken eller utrymmet överläts till någon annan.

När det anges att *kommunen* får bestämma, innebär det att de vanliga reglerna i 5 och 6 kap. kommunallagen (2017:725) om delegering av beslut är tillämpliga (jfr 2 §).

Med *bostadslägenhet* avses lägenhet som upplåtits för att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad (jfr 12 kap. 1 § tredje stycket jordabalken).

Med *hyresrätt* avses avtal genom vilka hus eller delar av hus upplåts till nyttjande mot ersättning. Det gäller även om lägenheten upplåtits genom tjänsteavtal eller avtal i anslutning till sådant avtal (jfr 12 kap. 1 § första och andra styckena jordabalken). Däremot omfattas inte kooperativ hyresrätt av ett beslut om upplåtelseform (se 4 §).

Med *utrymme* avses ett utrymme som avgränsas både horisontellt och vertikalt. Utrymmet kan omfatta en del av markytan, men

behöver inte göra det. Det kan handla om en befintlig eller en avsedd tredimensionell fastighet (se prop. 2004/05:169), även om det inte är en förutsättning för att utrymmet ska få avgränsas horisontellt. Ett utrymme kan även avse lägenheter i en befintlig byggnad, som ägs av kommunen eller ett aktiebolag som kommunen eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över.

Marken eller utrymmet ska ligga inom kommungränsen för att kommunen ska få fatta ett beslut om upplåtelseform.

Kommunen får fatta ett beslut om upplåtelseform för mark eller annat utrymme som antingen ägs av kommunen eller ett aktiebolag som kommunen eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över. Bestämmelsen omfattar dels allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag enligt lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, dels andra aktiebolag i vilka kommunen eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet.

Ett beslut om upplåtelseform kan alltså fattas när som helst i tiden innan marken eller utrymmet överläts till någon annan. Motsatsvis gäller att kommunen inte får fatta beslut om upplåtelseform efter att marken eller utrymmet har överlåtits. När beslutet enligt 5 § har antecknats i fastighetsregistrets inskrivningsdel, gäller det även om marken eller utrymmet därefter överläts till någon annan.

I *andra stycket* anges att beslutet ska innehålla en karta där marken eller utrymmets gränser tydligt redovisas. Av beslutet ska även framgå fastighetsbeteckningen på den fastighet som berörs.

Kartans noggrannhet behöver anpassas efter förutsättningarna. Om beslutet gäller en hel fastighet, kan kartan göras ganska översiktlig eftersom gränserna för beslutet då bestäms av fastighetens gränser. Om beslutet i stället gäller ett utrymme i en befintlig byggnad, kan kartan behöva kompletteras av en eller flera ritningar så att det blir tydligt vilket utrymme som omfattas av beslutet.

Genom att beslutet knyts till viss mark eller annat utrymme kan beslutet efter en fastighetsbildning även gälla mot en ny eller annan fastighet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.1.

2 §

I paragrafen anges att om marken eller utrymmet ägs av ett aktiebolag som kommunen eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över, får ett beslut om upplåtelseform bara fattas av kommunfullmäktige.

När det anges att beslut bara får fattas av kommunfullmäktige innebär detta att en sådan uppgift inte får delegeras (jfr 5 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen [2017:725]).

Fullmäktige i den kommun inom vilken marken eller utrymmet finns kan fatta ett beslut om upplåtelseform, även om marken eller utrymmet skulle ägas av ett sådant aktiebolag som i sin tur ägs av flera kommuner gemensamt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.1.

3 §

I *första stycket* anges att ett beslut om upplåtelseform inte får omfatta mark eller annat utrymme som är upplåtet med tomträtt.

I sammanhanget har det ingen betydelse om beslutet eller upplåtelsen kommer först i tiden.

I *andra stycket* anges att ett beslut i strid med första stycket är ogiltigt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.2.

4 §

I paragrafen anges att ett beslut om upplåtelseform inte omfattar bostadslägenheter med kooperativ hyresrätt.

Förtydligandet görs mot bakgrund av att 1 kap. 4 § fjärde stycket lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt anger att bestämmelser i andra författningar om hyra gäller för kooperativ hyresrätt, om inte annat anges.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.1.

5 §

I *första stycket* anges att kommunen genast ska anmäla ett beslut om upplåtelseform till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Efter att kommunen har fattat ett beslut om upplåtelseform ska kommunen genast anmäla beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel (jfr 19 kap. 29 § jordabalken). Anteckningen ska göras under rubriken anteckningar i fastighetsregistret.

I *andra stycket* anges att beslutet gäller sedan anteckning har skett.

Genom att beslutet gäller först sedan anteckning har skett, knyts beslutets rättsverkan till anteckningen. Vidare ges genom anteckningen publicitet åt den aktuella rådighetsinskränkningen på fastigheten. Anteckningen kommer att finnas kvar i registret även om marken eller utrymmet överläts till någon annan, eftersom beslutet om upplåtelseform fortfarande gäller. Detta får i sin tur betydelse vid tillämpningen av de föreslagna följdändringarna i fastighetsbildningslagen (1970:988), bostadsrättslagen (1991:614), lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt och lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.1.

6 §

I *första stycket* anges att ett beslut om upplåtelseform för mark eller utrymme som överlåtits från kommunen eller ett aktiebolag som kommunen eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över till någon annan, endast får upphävas helt eller delvis på ansökan från fastighetsägaren.

Bestämmelsen innebär att en fastighetsägare till mark eller annat utrymme som omfattas av ett beslut om upplåtelseform ska kunna ansöka hos kommunen om att beslutet helt eller delvis ska upphävas.

Vidare innebär bestämmelsen att kommunen är förhindrad att, efter en överlåtelse till någon annan, själv upphäva (eller återkalla) ett beslut om upplåtelseform.

I *andra stycket* anges att ansökningen ska innehålla en karta som visar vilken mark eller vilket utrymme som den avser. Av ansökan ska även framgå fastighetsbeteckningen för den fastighet som berörs.

Kraven på vilka uppgifter som en ansökan ska innehålla kan jämföras med kraven på innehåll för ett beslut om upplåtelseform (1 § andra stycket).

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.6

7 §

I paragrafen anges att kommunfullmäktige beslutar i ärenden enligt 6 §.

Bestämmelsen innebär ett kommunalt veto för om ett beslut om upplåtelseform helt eller delvis ska upphävas. Kommunen kan med andra ord fritt avgöra om begränsningen av upplåtelseform helt eller delvis ska finnas kvar eller inte.

När det anges att beslut bara får fattas av kommunfullmäktige innebär detta att en sådan uppgift inte får delegeras (jfr 5 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen [2017:725]).

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.6.

8 §

I *första stycket* anges att kommunen genast ska anmäla ett beslut om att helt eller delvis upphäva ett beslut om upplåtelseform till inskrivningsmyndigheten för att ta bort eller ändra anteckningen i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Som en följd av kommunens anmälan av ett beslut att helt eller delvis upphäva ett beslut om upplåtelseform, ska inskrivningsmyndigheten ta bort eller ändra anteckningen i fastighetsregistret (jfr 19 kap. 30 § andra stycket jordabalken).

I *andra stycket* anges att beslutet helt eller delvis upphör att gälla den inskrivningsdag som inskrivningsmyndigheten tar bort eller ändrar anteckningen. Det innebär att beslutets rättsverkan är beroende av när inskrivningsmyndigheten tar bort eller ändrar anteckningen ur fastighetsregistret.

I *tredje stycket* anges att skyldigheten enligt första stycket gäller även när kommunen får kännedom om att ett beslut om upplåtelse-

form finns samtidigt som marken eller utrymmet är upplåtet med tomträtt.

I denna situation är emellertid inte rättsverkan beroende av att anteckningen tas bort, vilket innebär att ogiltigheten av ett beslut om upplåtelseform inträder så snart det parallella förhållandet uppstår.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.6.

9 §

I paragrafen anges att ett beslut om upplåtelseform eller ett beslut över en ansökan om att upphäva ett sådant beslut får överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen (2017:725).

Såväl ett beslut om upplåtelseform som ett beslut om att helt eller delvis upphäva ett sådant beslut ska gå att överklaga enligt bestämmelserna för laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen (2017:725). Detta innebär att klagorätt tillkommer den som är medlem av kommunen, oavsett om beslutet angår vederbörande personligen eller inte (13 kap. 1 § kommunallagen [2017:725]). I sammanhanget bör det noteras att medlem av en kommun bl.a. är den som äger fast egendom i kommunen (1 kap. 4 § första stycket kommunallagen [2017:725]).

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.7.

9.2 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

3 kap.

1 b §

I paragrafen regleras förutsättningarna för fastighetsbildning som medför att en ägarlägenhetsfastighet nybildas eller ombildas.

Ändringen i *andra stycket* innebär att en ägarlägenhetsfastighet inte får bildas om åtgärden strider mot ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt den nya lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

Kommunens ansvar för att anmäla ett beslut om upplåtelseform till inskrivningsmyndigheten och att beslutets rättsverkan är beroende av att en anteckning görs i fastighetsregistret framgår av 5 § i nämnda lag.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.3.

9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt

2 a §

I paragrafen, som är ny, finns en upplysning om att det i lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt finns bestämmelser om att en kommun får bestämma att vissa bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4.

6 §

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar som viss fast egendom för vilken en intresseanmälan gäller får överlåtas utan hembud till föreningen.

Ändringen i *andra stycket* innebär att en överlåtelse får göras utan hembud till föreningen om egendomen omfattas av ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

Kommunens ansvar för att anmäla ett beslut om upplåtelseform till inskrivningsmyndigheten och att beslutets rättsverkan är beroende av att en anteckning görs i fastighetsregistret framgår av 5 § i nämnda lag.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4.

9.4 Förslaget till lag om ändring i bostadsrättslagen (1991:614)

4 kap.

1 a §

I paragrafen, som är ny, finns en upplysning om att det i lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt finns bestämmelser om att en kommun får bestämma att vissa bostadslägenheter bara får upplåtas med hyresrätt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.5.

7 §

I paragrafen anges under vilka förutsättningar som en upplåtelse av bostadsrätt är ogiltig.

Ändringen innebär att en upplåtelse av bostadsrätt är ogiltig, om den har skett i strid med ett fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

Kommunens ansvar för att anmäla ett beslut om upplåtelseform till inskrivningsmyndigheten och att beslutets rättsverkan är beroende av att en anteckning görs i fastighetsregistret framgår av 5 § i nämnda lag.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.5.

9 kap.

19 a §

I paragrafen, som är ny, anges att en bostadsrättsförenings beslut att förvärva ett hus för ombildning av hyresrätt till bostadsrätt (19 § första stycket) inte får avse ett hus som omfattas av ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

Kommunens ansvar för att anmäla ett beslut om upplåtelseform till inskrivningsmyndigheten och att beslutets rättsverkan är bero-

ende av att en anteckning görs i fastighetsregistret framgår av 5 § i nämnda lag.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.5.

21 §

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar som en bostadsrättsförenings beslut att förvärva ett hus för ombildning av hyresrätt till bostadsrätt är ogiltiga.

Ändringen innebär att även beslut om förvärv i strid med den nya bestämmelsen i 9 kap. 19 a § är ogiltiga.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.5.

9.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt

4 kap.

1 a §

I paragrafen, som är ny, anges att en kooperativ hyresgästförenings beslut att förvärva ett hus för ombildning av hyresrätt till kooperativ hyresrätt (4 kap. 1 § första stycket) inte får avse ett hus som omfattas av ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

Kommunens ansvar för att anmäla ett beslut om upplåtelseform till inskrivningsmyndigheten och att beslutets rättsverkan är beroende av att en anteckning görs i fastighetsregistret framgår av 5 § i nämnda lag.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.5.

5 §

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar som en kooperativ hyresgästförenings beslut att förvärva ett hus för ombildning av hyresrätt till bostadsrätt är ogiltiga.

Ändringen i *första stycket* innebär att även beslut om förvärv i strid med den nya bestämmelsen i 1 a § är ogiltiga.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.5.

5 kap.

1 a §

I paragrafen, som är ny, anges att en kooperativ hyresgästförenings beslut att hyra samtliga lägenheter i ett hus för ombildning till kooperativ hyresrätt (5 kap 1 § första stycket) inte får avse ett hus som omfattas av ett i fastighetsregistrets inskrivningsdel antecknat beslut om upplåtelseform enligt lagen (2019:000) om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt.

Kommunens ansvar för att anmäla ett beslut om upplåtelseform till inskrivningsmyndigheten och att beslutets rättsverkan är beroende av att en anteckning görs i fastighetsregistret framgår av 5 § i nämnda lag.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.5.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Kenneth Berglund

Av kommittédirektiven framgår att Översiktsplaneutredningen ska utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen för bostäder genom en bestämelse i en detaljplan.

I det delbetänkande som Översiktsplaneutredningen lämnat angående upplåtelseform i detaljplan har utredningen valt att avstå från att lägga ett förslag som möjliggör en sådan reglering. Detta trots att utredningen konstaterar att ”det finns ett allmänt behov av tillgång till olika upplåtelseformer och att kommunerna saknar ändamålsenliga verktyg och metoder för att reglera upplåtelseformen”.

Hyresgästföreningen anser att en möjlighet för kommunerna att i detaljplan reglera upplåtelseform är önskvärt.

Markägandet skiljer sig mellan kommunerna

Kommunernas förmåga att planera för olika upplåtelseformer är i dag avhängig det kommunala markägandet. På orter där kommunen äger stora delar av den mark som är möjlig att bebygga har man från politiskt håll möjlighet att styra upplåtelseform genom markanvisningsavtal.

För kommuner som saknar strategiskt placerad mark är möjligheterna att stimulera en blandad bebyggelse betydligt mer begränsade.

I teorin kan en kommun med ett litet markinnehav ägna sig åt strategiska markköp, bygga upp en markreserv och i ett senare skede avtala upplåtelseform genom markanvisningsavtal. I praktiken är det inte lika enkelt. De senaste årens urbaniseringsvåg har resulterat i att städer växer inåt genom förtätning i stället för att växa utåt genom att bebygga natur- eller åkermark. Centrala delar av kom-

muner som av olika anledning inte har bebyggts under tidigare expansionsfaser får därmed ett högt förväntansvärde. Stora och dyra markinköp kommer därför att belasta kommunens ekonomiska investeringsutrymme, och konkurrera med andra stora investeringar i infrastruktur, skolbyggnader, idrottsanläggningar, m.m.

Man kan invända att markinnehavet är en tillgång som kan säljas vidare till exploatören och därmed inte belastar kommunens budget annat än tillfälligtvis. I praktiken kan dock tiden som löper mellan det kommunala markköpet och markanvisningsavtalet utgöra flera år. Om kommunen tillämpar tomträtt tar det, beroende på tomt-rättsavgäldens storlek, flera decennier att återvinna den investering som kommunen har införskaffat marken för.

Upplåtelseformernas ekonomiska villkor

Att ta vägen via nya regleringar i Plan- och Bygglagen kan tyckas vara en omväg när problemet i behov av en lösning är att privata markägare synes föredra bostadsrätter på starka marknader.

Det är i det sammanhanget viktigt att påtala de vitt skilda villkor som föreligger för hyres- respektive bostadsrätter. Något som påverkar den ekonomiska kalkylen och därmed förutsättningarna att ackommodera ett högt markpris i slutprodukten.

Skillnaderna mellan upplåtelseformerna kan sammanfattas i tre övergripande rubriker: skillnader i skattevillkor, finansieringsvillkor och villkor för prissättning.

Skillnader i skattevillkor genom framför allt ränte- och ROT-avdraget för ägt boende gör att en hyresrätt med tre rum och kök i genomsnitt kostar 3 000 kronor mer i månaden än motsvarande lägenhet i en bostadsrätt, i en jämförelse mellan hyresgästens och bostadsrättsinnehavarens boendekalkyl.

Finansieringsvillkoren skiljer sig genom att hyresrätt i regel kräver en större andel eget kapital än motsvarande bostadsrätt för att erhålla bottenfinansiering genom banklån. Fastighetsägare ställer, till skillnad från bostadsrättsinnehavare som bor till självkostnadspris, ett avkastningskrav på eget kapital. Kreditgivning till bostadsrättsköp är med internationella mått mätt generös, även med de restriktioner som införts under senare år.

Slutligen skiljer sig prissättningsmodellen mellan upplåtelseformerna. Bostadsrättspriser sätts genom auktion, medan hyror sätts genom kollektiva förhandlingar med stöd i bruksvärdessystemet. Auktionsprissättning gör att plötsliga värdeförändringar får större genomslag i prissättningen på bostadsrätter än i hyressättningen.

Sammantaget ger det här skilda förutsättningar att betala för mark. Det gör också att en markfördelning som bygger på högsta betalningsförmåga kommer att ge fler bostadsrätter än hyresrätter, allt annat lika.

Reglering av upplåtelseform på privatägd mark

Givet en uppfattning om att en blandad bebyggelse i betydelsen flera olika upplåtelseformer, är något eftersträvänsvärt, finns det anledning att som utredningsdirektiven anger, se över möjligheten att reglera upplåtelseform i detaljplan. Särskilt mot bakgrund av upplåtelseformernas skilda ekonomiska villkor som redovisats ovan.

Utredningsdirektiven anger att möjligheten att reglera upplåtelseform i detaljplan ska vägas mot den inskränkning i den privata äganderätten som en sådan reglering skulle innebära. Utredningens bedömning är att ”Kommunen bör inte ha möjlighet att reglera upplåtelseformen när någon annan äger marken, då detta skulle vara ett alltför stort intrång i enskildas rättsförhållanden”.

Hyresgästföreningen gör här en annan bedömning. En mångfald av upplåtelseformer på bostadsmarknaden, oavsett graden av kommunalt markägande i den aktuella kommunen, rymmer ett immateriellt värde för samhället som inte alltid kan inkluderas inom en privatekonomisk kalkyl.

Om hyresrätten

Vi vänder oss även emot beskrivningen av hyresrätten som uteslutande en upplåtelseform för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Hyresrätten är en upplåtelseform för alla som av olika anledningar inte kan eller vill äga sitt boende. Det kan handla om att inte vilja skuldsätta sig, men kan också vara att få ett fullserviceboende där man slipper ansvar för lägenhetsunderhåll eller att förvalta en gemensam förening. Hyresrätten är enklare att flytta

ifrån och till än ägt boende samt har högre rörlighet än ägt, vilket underlättar för rörligheten på arbetsmarknaden och matchning mellan kompetens och arbetstillfällen.

Delbetänkandets förslag

I frånvaro av en reglering av upplåtelseform i detaljplan riktar betänkandet i stället in sig på att lösa ett annat problem, nämligen hur hyresrätter en gång uppförda på kommunalt ägd mark också fortsättningsvis ska upplåtas genom hyresrätt. Det är under omständigheterna ett välavvägt förslag och Hyresgästföreningen har inget att erinra i den delen.

Den 9 april 2018

Kenneth Berglund
Stadsutvecklingsutredare, Hyresgästföreningen

Kommittédirektiv 2017:6

En utvecklad översiktsplanering

Beslut vid regeringssammanträde den 19 januari 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Utredaren ska även utreda möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden och utreda hur redovisningen av planhandlingarna bör göras för att skapa förutsättningar för ökad förutsebarhet och en hållbar samhällsutveckling.

Utredaren ska föreslå hur kommunen kan ges större möjligheter att besluta om en tillkommande eller befintlig bebyggelse behöver regleras med en detaljplan. Utredaren ska även föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas.

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan.

Utredaren ska vidare utreda behovet av och förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt till detaljplaneläggning. Kommunen ska ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas.

Utredaren ska senast den 20 juni 2017 redovisa uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan. Utredaren ska senast den 15 mars 2018 redovisa uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och uppdraget att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2018.

Bakgrund

Regeringen genomför just nu den största bostadspolitiska satsningen på 20 år. Som ett led i detta har ett bostadspolitiskt paket med förslag på 22 åtgärder för fler bostäder presenterats. I paketet föreslås flera reformer som förutsätter ytterligare utredningsinsatser som ett led i genomförandet. Bland annat aviseras förslag om en utvecklad översiktsplanering, en begränsning av detaljplanekravet och en översyn av kommunens möjligheter att reglera upplåtelseformer. Dessa förslag behandlas i dessa direktiv. Direktiven omfattar även frågan om möjligheten till privat initiativrätt till planläggning.

Översiktsplanens funktion i plansystemet

Plansystemet enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, kännetecknas av en långtgående decentralisering. Det är i första hand en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt lagen, vilket bl.a. innebär att det är kommunen som upprättar och antar förslag till översiktsplan och detaljplaner. Staten har i första hand en rådgivande funktion, men kan ingripa och upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om beslutet strider mot någon av de s.k. ingripandegrunderna, dvs. de statliga och allmänna intressen som länsstyrelsen ska bevaka under detaljplaneprocessen (11 kap. 10 § PBL).

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, bl.a. genom att planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Planen är inte bindande för efterföljande beslut. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten enligt 2 kap. PBL att ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Den redovisning som ska finnas i översiktsplanen kan sägas utgöra ett förhandsbesked till kommuninvånare och andra om vilka allmänna intressen som kommunen avser att prioritera i framtida markanvändningsbeslut, t.ex. beslut med anledning av en ansökan om bygglov eller beslut att anta en detaljplan.

Innan kommunen beslutar att anta en ny översiktsplan ska kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen. Inom ramen för planprocessen ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande över planförslaget, där det ska framgå om förslaget strider mot någon av de s.k. ingripandegrunderna. Syftet med detta är att staten ska föra fram synpunkter så att kommunen redan i samband med översiktsplanen kan få besked om vilka delar av planen som enligt länsstyrelsens uppfattning inte bör fullföljas.

Av översiktsplanen ska det även framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

Inom ramen för översiktsplaneringen ska en miljöbedömning göras enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. Bestämmelserna om miljöbedömning av planer och program genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (det s.k. SMB-direktivet).

Om detaljplanekravet

I PBL finns krav på att kommunen i vissa fall ska pröva om ett mark- eller vattenområde är lämpligt för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning genom en detaljplan. Detaljplanekravet tar sikte på sådana fall där detaljplanen typiskt sett är den lämpligaste regleringsformen. Avgörande för frågan när detaljplan ska användas är bl.a. omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området, efterfrågan på mark för bebyggelse i området, förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen inom området, allmänhetens intresse av vad som ska hända i området liksom antalet berörda sakägare och andra enskilda intressenter, regleringsbehov för bebyggelsen, som inte har beaktats i översiktsplanen eller i områdesbestämmelser, samt anspråken på kommunens medverkan vid genomförandet av bebyggelsen (prop. 1985/86:1 s. 150). Liksom inom ramen för översiktsplaneringen ska en miljöbedömning göras enligt bestämmelserna i

6 kap. miljöbalken om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Förutom kraven i SMB-direktivet träffas vissa typer av detaljplaner även av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (det s.k. MKB-direktivet).

I propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) föreslogs att detaljplanekravet skulle begränsas så att det inte skulle vara obligatoriskt med detaljplan i lika många fall som enligt nu gällande bestämmelser. Däremot skulle kommunens möjligheter att ställa krav på att det ska finnas en detaljplan inte begränsas. Förslaget vann inte riksdagens stöd och ledde således inte till någon lagändring (bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14:366). Efter regeringens förslag i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60) har en mindre del av förslaget till ändrat detaljplanekrav genomförts, men med en något ändrad inriktning jämfört med den som föreslogs i prop. 2013/14:126.

Prop. 2013/14:126 innehöll inga förslag till nödvändiga följdändringar i anslutande lagstiftning. Denna fråga behandlades i departementspromemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31). Remissbehandlingen föranledde kritik från remissinstanserna i några avseenden, bl.a. eftersom förslagen ansågs kunna leda till minskad förutsebarhet för enskilda. Förslagen till följdändringar i anslutande lagstiftning har ännu inte lett till någon proposition.

Om möjligheten att reglera upplåtelseformer i en detaljplan

För många är hyresrätten det första steget in på bostadsmarknaden. Att det finns tillräckligt med hyresrätter har därmed stor betydelse för den enskildes möjligheter till studier eller att kunna ta ett jobb på en annan ort. Av olika skäl byggs det emellertid färre hyresrätter än vad det finns behov av i dag.

Plan- och bygglagstiftningen ger i dag inte någon möjlighet för kommunen att reglera upplåtelseformen till bostäder i en detaljplan. I de fall då kommunen anser att det finns ett behov av att säkerställa att t.ex. ett flerbostadshus upplåts med hyresrätt är det vanligt att frågan regleras i t.ex. ett exploateringsavtal.

Möjligheten för enskilda att ta initiativ till planläggning

Det är kommunen som bestämmer var och när en detaljplan ska upprättas och även när förutsättningarna är av sådant slag att det finns anledning att inleda arbetet med en ny detaljplan. Genom nya PBL infördes en möjlighet för enskilda att begära att kommunen i ett planbesked redovisar sin avsikt att inleda en planläggning, efter förslag från Byggprocessutredningen (SOU 2008:68). Planbeskeden gör det möjligt för den som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta en detaljplan att få ett formellt besked om huruvida kommunen avser att inleda en planläggning.

Enligt riksdagen finns det skäl att överväga möjligheten att införa en rätt till privata initiativ vid detaljplanläggning i den svenska plan- och bygglagstiftningen (bet. 2014/15:CU10, rskr. 2014/15:180). Utgångspunkten för övervägandena bör, enligt riksdagen, vara att utforma förslag till regler som med ett bibehållande av grunderna i det kommunala planmonopolet ger större möjlighet för en exploatör att initiera ett planarbete eller att själv bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning. Med dessa utgångspunkter har riksdagen tillkännagett som sin mening att regeringen bör låta utreda hur regler som medger en privat initiativrätt till detaljplan kan utformas och därefter återkomma till riksdagen med förslag i frågan.

Regeringen har i skrivelsen Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2015/16:75 s. 155) redovisat sin avsikt att utreda frågan om privat initiativrätt till detaljplan.

Utredningsbehovet

Översiktsplaneringen behöver utvecklas för ökad förutsebarhet

Att staten och kommunen är överens i vissa avseenden om hur mark och vatten bör användas och hur den byggda miljön bör användas, utvecklas och bevaras, har stor betydelse för effektiviteten i hela PBL-systemet. Byggherrar behöver tydliga besked om hur mark och vatten kan användas, t.ex. för att kunna bedöma hur bebyggelsen kan utvecklas eller för att få kännedom om sådana intressen som medför att marken kan anses vara olämplig för bebyggelse av något skäl. För att underlätta efterföljande planering är det

önskvärt att dialogen mellan staten och kommunen kan ske så tidigt som möjligt, dvs. inom ramen för översiktsplaneringen. De utredningsinsatser som har gjorts tidigare för att utveckla översiktsplaneringen behöver emellertid utvecklas. Även möjligheten att med bindande verkan variera kraven på bygglov i viss mån bör utredas, liksom frågan om hur översiktsplanerna kan hållas aktuella i större utsträckning. Detta leder till att det finns ett behov av att se över PBL så att översiktsplanen tydligare redovisar vad som utgör en önskvärd utveckling. Behovet av att se över översiktsplaneringen utvecklas i det följande.

Genom tidig planering kan kommunen skapa bättre beredskap för förändringar, bl.a. när det gäller kommunala investeringar i infrastruktur som krävs för att möjliggöra en exploatering och därmed medverka till ett snabbare genomförande när en exploator vill genomföra ett byggprojekt. Därmed bör det också gå snabbare från idé till färdig byggnad när ett byggprojekt väl initieras. Om kommunen tydligt redovisar sina avsikter med ett visst område, bör dessutom fler företag kunna bli intresserade av att delta i exploateringen, vilket i sig bör kunna bidra till ökad konkurrens inom byggsektorn. En annan effekt av en tydlig översiktsplan är att behovet av detaljplaner bör kunna minska.

Som översiktsplaneringen fungerar i dag är det vanligt förekommande att staten och kommunen inte i tillräcklig grad löser ut konflikter inom ramen för översiktsplaneringen. Även när kommunen och staten är överens om översiktsplanen har de statliga myndigheterna ofta detaljerade synpunkter i senare planeringsskeden på hur bebyggelsen bör lokaliseras, placeras och utformas när enskilda byggprojekt ska genomföras. Det hänger bl.a. ihop med att översiktsplanen inte ger tillräcklig vägledning om användningen av mark- och vattenområden och hur den bebyggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Väsentliga ställningstaganden om vad som utgör en lämplig markanvändning skjuts därmed på framtiden. Det leder i sin tur till att översiktsplanen inte ger den förutsebarhet som behövs, bl.a. för att efterföljande planering ska kunna ske enkelt och effektivt. Därmed kan det ibland ta lång tid från idé till dess att byggprojektet är färdigställt och kan tas i anspråk. Brist på ställningstaganden i översiktsplanen kan även leda till att byggprojekt påbörjas i områden som är olämpliga för exploatering av olika skäl.

Många byggprojekt initieras av enskilda exploatörer. Ibland saknar kommunen och berörda myndigheter en klar uppfattning om hur ett visst område bör användas, t.ex. hur bebyggelse bör lokaliseras, placeras och utformas för att den ska kunna tillåtas på den plats som exploateringen avser. Därmed är det inte ovanligt att den dialog som är tänkt att ske inom ramen för översiktsplaneringen i stället sker inom ramen för enskilda byggprojekt. Så kan t.ex. vara fallet om kommunen har en inaktuell översiktsplan som inte redovisar hur nya anspråk på ändrad markanvändning bör hanteras. I stället för att kommunen på förhand planerar för en önskvärd utveckling riskerar planeringen att bli reaktiv och fragmenterad.

Plangenomförandeutredningen har redovisat att den kommunomfattande översiktsplanen ofta upplevs som alltför övergripande för att det ska vara möjligt att studera hur t.ex. en stadsdel eller en tätort ska användas och utvecklas (SOU 2013:34). Enligt utredningen stannar ställningstagandena i översiktsplanen därmed ofta på visionsstadiet. Det medför enligt utredningen bl.a. att det kan vara svårt för staten och kommunen att inom ramen för översiktsplaneringen nå en samsyn om hur bebyggelsen bör utformas för att tillgodose de statliga och allmänna intressena.

Översiktsplanen kan ändras för en viss del av kommunen. En sådan ändring av planen får redovisas med en annan detaljeringsgrad än för översiktsplanen i övrigt. Inte heller sådana s.k. fördjupningar av översiktsplanen är emellertid normalt tillräckliga för att staten och kommunen ska kunna nå en samsyn i alla avseenden om vad som utgör en lämplig användning av mark och vatten. Kommunerna behöver ett verktyg som underlättar den efterföljande planeringen i högre grad, inte minst på tätorts- och stadsdelsnivå, där kommunen lättare kan komma överens med berörda statliga myndigheter m.fl. om den önskade markanvändningen – utan att fastna i alla de detaljfrågor som en detaljplan normalt ger upphov till. Plangenomförandeutredningen redovisade ett sådant förslag som innebar att översiktsplanen skulle kunna preciseras för vissa områden (SOU 2013:34). Utredningens förslag var dock i vissa avseenden ofullständigt och ledde till kritik från remissinstanserna, bl.a. eftersom den tänkta planformen inte var juridiskt bindande. Förslaget behöver därför utvecklas.

Kommunens möjligheter att ändra kraven på vilka åtgärder som kräver bygglov förutsätter i dag att frågan regleras med en bestäm-

melse i en detaljplan eller områdesbestämmelser. I dag är det relativt ovanligt att kommunen ändrar kraven på bygglov. Det kan leda till att kraven på bygglov inte motsvarar behoven, t.ex. på landsbygden, vilket i sin tur medför oönskad administration. Kommunens möjligheter att ändra de ordinarie kraven på bygglov behöver därmed förenklas. Det finns således anledning att överväga om det är möjligt att låta kommunen införa bindande föreskrifter i översiktsplanen som gör det möjligt att i vissa fall minska de ordinarie kraven på bygglov, t.ex. för komplementbyggnader i anslutning till befintliga en- och tvåbostadshus. På motsvarande sätt kan det i vissa fall vara lämpligt att öka kraven på bygglov, t.ex. när bebyggelsen är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Boverket har inom ramen för uppföljningen av PBL-tillämpningen under 2015 redovisat att 49 kommuner, motsvarande 17 procent av kommunerna, har en översiktsplan som antogs under perioden 1990–1999. Antalet aktualitetsprövningar som sker av översiktsplanerna är förhållandevis lågt, men bilden av översiktsplanernas aktualitet är enligt Boverket oklar. Boverket menar att aktualitetsprövningen är problematisk som den fungerar i dag. Om översiktsplanen inte hålls aktuell, får planen en oklar status vilket kan leda till att den inte längre blir vägledande för efterföljande planering och tillståndsprövningar. Uppgifterna om att aktualitetsprövningen av översiktsplanerna inte fungerar tillfredsställande medför att det finns anledning att se över om det behövs åtgärder för att säkerställa att översiktsplanerna hålls aktuella.

Detaljplanekravet bör begränsas

Den tid som går åt till detaljplanläggning påverkar bl.a. förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De ibland omfattande processerna tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk hos exploatören, dels kan markinnehavet i sig medföra betydande kostnader under den tid som planläggningen pågår. Många mindre aktörer i byggsektorn saknar i dag förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter detaljplanläggning, vilket hämmar bostadsbyggandet (jfr Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande, SOU 2015:105 s. 151). Genom att korta tiden

från idé till byggstart kan förutsättningarna förbättras så att fler mindre och medelstora exploatörer kan ta initiativ till komplexa byggprojekt. Fler aktörer leder till ökad konkurrens och ökad kapacitet inom byggsektorn vilket i sin tur skapar förutsättningar för att bl.a. fler bostäder ska kunna byggas än vad som sker i dag.

I det bostadspolitiska paketet anges att kravet på detaljplan bör begränsas i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126), men att propositionen behöver justeras med hänsyn till att delar av förslaget redan har genomförts genom propositionen Genomförandet av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60).

Mot denna bakgrund behöver ett nytt förslag utarbetas som kan ligga till grund för ändrad lagstiftning, både när det gäller bestämmelserna i PBL och de följdändringar i angränsande lagstiftning som behövs om kravet på detaljplan ändras.

Kommunens möjlighet att styra upplåtelseformen

Planprocessutredningen har gjort bedömningen att möjligheten till reglering av upplåtelseformen i en detaljplan bör utredas närmare, bl.a. eftersom nuvarande förfaranden anses leda till administrativt merarbete och därmed onödiga kostnader (SOU 2015:109).

I det bostadspolitiska paketet anges att förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, t.ex. genom en bestämmelse i en detaljplan, ska utredas. Även alternativa möjligheter till att reglera upplåtelseformer bör ingå i en sådan utredning.

Möjligheten till privat initiativrätt vid planläggning

Möjligheten att förutse kommunala beslut om användningen av mark och vatten har stor betydelse för om det ska vara meningsfullt för enskilda att kunna ta initiativ till detaljpaneläggning och vidta vissa åtgärder av formell natur i planprocessen. Det finns således ett nära samband mellan förutsättningarna för en privat initiativrätt och översiktsplaneringen.

Med anledning av riksdagens tillkännagivande om privat initiativrätt finns det anledning att utreda förutsättningarna för att införa en sådan rätt till detaljpaneläggning, bl.a. för att utreda beho-

vet och nyttan med en sådan reform. Även frågan om hur kommunens ansvar bör se ut, i de fall vissa förberedande åtgärder vidtas av en enskild inom ramen för planprocessen, behöver utredas liksom hur en privat initiativrätt kan komma att påverka den kommunala fysiska planeringen i stort på lång sikt.

Uppdraget om en utvecklad översiktsplanering

En särskild utredare ges i uppdrag att utreda hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att öka förutsebarheten i beslut som avser hur mark och vatten ska användas, att dialogen om fysisk planering mellan staten och kommunen i större omfattning ska klaras av inom ramen för översiktsplaneringen och att genomförandet av konkreta byggprojekt ska underlättas och kunna ske snabbare.

Inriktningen bör vara att den kommunala översiktsplanen åtminstone delvis kan göras bindande för att skapa ökad förutsägbarhet, bl.a. för att förbättra förutsättningarna för efterföljande planering och en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten. I dag finns det bindande översiktsplaner i t.ex. Norge. Att planen i ökad grad görs bindande bör bl.a. innebära att för sådana områden där staten och kommunen är överens om markanvändningen bör staten normalt inte ingripa mot sådana detaljplaner som är förenliga med översiktsplanen. Systemet bör därför utformas så att staten ges möjlighet att i högre grad säkerställa de statliga intressena redan på översiktsplanenivån. Dagens system, där staten kan ingripa mot detaljplaner som kan medföra att en bebyggelse blir olämplig, kan även uppfattas som att det finns ett underförstått ansvar för staten att säkerställa att markanvändningen är lämplig. Inriktningen bör vara att staten har en stark och aktiv roll i översiktsplaneringen, men att staten normalt inte ska behöva lägga sig i detaljerna i bebyggelseutvecklingen när den övergripande markanvändningen väl har lagts fast. Detta förutsätter bl.a. att redovisningen i översiktsplanen utvecklas. Staten bör dock även i fortsättningen kunna mot-sätta sig detaljplaner i sådana fall där staten agerar som sakägare m.m. Det är inte heller lämpligt att kravet på redovisning blir så omfattande att det blir omständligt för kommunen att göra en ny översiktsplan. Det gör att det även i fortsättningen kan finnas skäl att pröva vissa frågor genom en detaljplan, t.ex. i de fall kommunen

önskar upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Om beslutet kan antas innebära att strandskydd upphävs i strid med bestämmelserna i miljöbalken, ska staten även i fortsättningen överpröva en sådan detaljplan.

Att översiktsplanen i vissa avseenden görs bindande bör inte utesluta en annan markanvändning än den som har bestämts i översiktsplanen. Det är sannolikt inte möjligt att inom ramen för översiktsplaneringen förutse alla de önskemål och behov av förändringar i markanvändningen som kan uppstå. Eftersom processen för att ändra en översiktsplan kan vara komplex kan det vara lämpligt att systemet utformas så att det är möjligt att med begränsade administrativa insatser även medge en annan markanvändning än den som har bestämts i översiktsplanen. Genom detaljplaneläggning bör det således vara möjligt att medge sådan markanvändning som strider mot översiktsplanen. Om så sker ska staten ges möjlighet att komma till tals och kunna bevaka sina intressen.

Att översiktsplanen utvecklas bör inte heller medföra väsentligt ändrade förutsättningar för planering enligt annan lagstiftning, t.ex. väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Inriktningen ska vara att utredarens förslag förbättrar möjligheten att i den kommunala planeringen tillgodose allmänna och statliga intressen respektive nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling, särskilt i de fall dessa intressen inte kommer att prövas igen på en mera detaljerad nivå i ett senare planeringsskede. Det innebär bl.a. att utredaren ska utforma sina förslag så att översiktsplanen tar hänsyn till områden av riksintresse m.m. enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, till förekommande klimat-, miljö-, hälso- och säkerhetsaspekter samt till förekommande regionala och mellankommunala förhållanden av betydelse. Liksom i dag bör översiktsplanprocessen utformas så att såväl myndigheter som allmänheten och berörda organisationer och enskilda i övrigt ges möjlighet att påverka planens utformning i syfte att säkerställa medinflytande och att beslutsunderlaget blir tillräckligt inför kommunens beslut att anta planen.

Om översiktsplanen delvis görs bindande, kan det finnas behov av att planen kan överklagas av enskilda vars intressen påverkas av planen, bl.a. till följd av bestämmelserna i Europakonventionen. Överinstansernas prövning i sak bör i sådana fall begränsas på samma sätt som gäller för detaljplaner (13 kap. 17 § PBL). I Nya Zeeland finns ett

system där översiktsplanen delvis kan träda i kraft i de delar som inte har överklagats. Om utredaren så finner lämpligt, bör en sådan ordning även kunna fungera som förebild för Sverige om översiktsplanen i vissa avseenden görs bindande.

Att översiktsplanen hålls aktuell är av stor betydelse för översiktsplanens funktion. Uppgifterna om att aktualitetsprövningen inte fungerar tillfredsställande medför att det finns behov av att dels få klarhet i vilken utsträckning som översiktsplanerna kan anses vara aktuella, dels redovisa förslag på åtgärder som säkerställer att dessa planer hålls aktuella. En åtgärd som bör övervägas är om det finns skäl att införa en viss längsta giltighetstid för översiktsplanen.

Mot denna bakgrund ska en särskild utredare se över hur översiktsplanen kan utvecklas för att skapa ökad förutsebarhet för efterföljande planering.

Utredaren ska särskilt

- utreda hur dialogen om fysisk planering mellan staten och kommunen i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen,
- utreda hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att skapa förutsättningar för en hållbar samhällsutveckling och underlätta efterföljande planering,
- utreda hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att statens intressen bättre ska kunna tillgodoses och hur länsstyrelsens uppgifter i detta avseende bör se ut,
- redovisa exempel på hur översiktsplanen kan utformas för att skapa goda förutsättningar för efterföljande planering m.m.,
- utreda möjligheten att genom översiktsplanen ändra omfattningen av kraven på bygglov, t.ex. för komplementbyggnader i anslutning till befintliga en- och tvåbostadshus utanför områden med detaljplan respektive för bebyggelse som är särskilt värdefull från kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt,
- utreda hur de olika momenten i miljöbedömningen enligt 6 kap. miljöbalken kan integreras i planprocessen på ett ändamålsenligt sätt som stämmer överens med kraven i SMB-direktivet,
- analysera hur utredningens förslag förhåller sig till kraven i den s.k. Århuskonventionen,

- utreda vilka rättigheter och begränsningar som översiktsplanen bör och kan innebära för enskilda,
- utreda hur möjligheterna till överklagande bör se ut,
- utreda i vilken utsträckning som kommunernas översiktsplaner kan anses vara aktuella och föreslå åtgärder som säkerställer att dessa planer hålls aktuella,
- utreda hur kommunens arbete med översiktsplaneringen bör finansieras,
- analysera hur förslagen påverkar förutsättningarna för att genomföra förslagen från Bostadsplaneringskommittén (SOU 2015:59), och
- om det finns behov och bedöms lämpligt, lämna författningsförslag och förslag i övrigt.

Om utredningsarbetet visar att det är lämpligt att göra följdändringar i PBL eller andra lagar, ska utredaren redovisa de författningsändringar som behövs och skälen för dessa. Utredningen ska inte lämna förslag som omfattar bestämmelserna om riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan

Om översiktsplanen delvis görs bindande bör kraven på att förändringar i markanvändningen i vissa fall ska prövas genom detaljplan kunna minskas. Detaljplaner kommer dock att behövas även i framtiden, bl.a. eftersom det kan vara svårt att ta tillräcklig hänsyn till alla förekommande intressen inom översiktsplaneringen. Även behovet av att kommunens arbete med översiktsplaneringen inte ska behöva bli alltför komplext talar för att det är önskvärt att begränsa översiktsplanens detaljeringsgrad. I många utvecklingsprojekt kan det således även i fortsättningen finnas behov av att kunna klarlägga förutsättningarna för byggandet mer i detalj än vad som är ändamålsenligt inom ramen för översiktsplaneringen.

I linje med vad som föreslogs i prop. 2013/14:126 bör inriktningen vara att lagstiftarens krav på detaljplan begränsas men att kommunen även i fortsättningen ska kunna ställa krav på att det

ska finnas detaljplan i den omfattning som gäller i dag. Utgångspunkten ska vara att de lagändringar som genomfördes till följd av förslagen i prop. 2014/15:60 ska gälla även i fortsättningen.

Under remissbehandlingen av promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31) framfördes synpunkter på att det är otydligt hur det föreslagna uttrycket ”samlad bebyggelse” ska förstås och att det därmed blir otydligt inom vilka områden som sådan angränsande lagstiftning, som redovisades i promemorian och som innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, kommer att vara tillämplig. Mot bakgrund av de synpunkter som remissinstanserna framfört finns anledning att bl.a. utreda möjligheterna att öka förutsebarheten om var angränsande lagstiftning kommer att vara tillämplig om kravet på detaljplan begränsas, exempelvis genom att förtydliga innebörden av uttrycket ”samlad bebyggelse”.

Utredaren ska därför

- föreslå hur kravet på detaljplan kan begränsas,
- utreda förutsättningarna för att utforma angränsade lagstiftning, som för närvarande innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, på ett sätt som i högre grad tillgodoser remissinstansernas synpunkter och ökar förutsebarheten för berörda aktörer om var sådan lagstiftning ska vara tillämplig,
- föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas,
- analysera hur förslagen förhåller sig till kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet och Århuskonventionen, och
- lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

Uppdraget om en översyn av kommunens möjlighet att styra upplåtelseformen

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen för bostäder genom en bestämmelse i en detaljplan. Utredaren ska i sitt arbete beakta motstående intressen, bl.a. respekten för äganderätten samt enskildas rättsförhållanden och deras behov av att kunna utforma

dessa på ett lämpligt sätt. Om utredaren bedömer att det finns lämpliga alternativ som ger kommunen möjlighet att styra upplåtelseformen på annat sätt än genom en bestämmelse i en detaljplan, bör även sådana alternativ redovisas.

Om utredningen visar att så är lämpligt, ska utredaren lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

Uppdraget om en översyn av möjligheten till privat initiativrätt vid planläggning

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för en privat initiativrätt och hur en sådan kan utformas. Om skälen för att införa en privat initiativrätt överväger, bör inriktningen vara att den som tar initiativ till planläggning själv ska kunna samråda om ett förslag till en detaljplan och få förslaget behandlat av kommunen. Kommunen ska dock ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas. En sådan ordning finns bl.a. i Norge. Inriktningen bör vara att det är kommunen som säkerställer att det planförslag som antas tillgodoser gällande krav. Vidare bör inriktningen vara att den tänkta detaljplanen överensstämmer med översiktsplanen och att den som tar initiativ till planläggning ska ha rådighet över det område som avses ingå i detaljplanen.

Utredaren ska även bedöma risken för s.k. förgävesprojektering för bl.a. den som tar initiativ till planläggning.

Utredaren ska därför

- utreda förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt i svensk rätt,
- föreslå hur en privat initiativrätt kan utformas, och
- om det finns behov och bedöms lämpligt, lämna författningsförslag och förslag i övrigt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag för en hållbar samhällsutveckling från ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt perspektiv. Beskrivningen av de miljömässiga aspekterna ska utgå från relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för män-

niskors hälsa och säkerhet respektive risken för ras, skred, översvämning och erosion. Konsekvenserna för tillgång till grönområden samt natur- och kulturmiljövärden och gestaltungsfrågor ska beskrivas. Konsekvenserna för annan samhällsplanering och långsiktigt hållbar transportförsörjning, t.ex. planeringen av infrastruktur enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, ska beskrivas. Om vissa frågor enbart kommer att prövas inom ramen för översiktsplaneringen och inte utredas ytterligare på en mer detaljerad nivå i ett senare skede, ska konsekvenserna av detta beskrivas. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om skydd för enskildas egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen. Utredaren ska även redovisa hur förslagen påverkar allmänhetens och enskildas möjligheter till delaktighet och insyn i den kommunala planeringen samt tillgången till rättslig prövning.

I 14 kap. 2 § regeringsformen finns ett förtydligande av att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i utredningen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. En översiktlig redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inom ramen för uppdraget studera och analysera systemen för fysisk planering på kommunal nivå i Danmark, Finland, Norge och Tyskland. Med anledning av rapporten Sweden's Business Climate – opportunities for entrepreneurs through improved regulations (Världsbanken, 2014, s. 39 f.) ska utredaren även studera motsvarande system i Singapore och Nya Zeeland.

Utredaren ska samråda med Boverket, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statens energimyndighet, Trafikverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda aktörer.

Utredaren ska ta hänsyn till andra initiativ och förslag till lagändringar som regeringen beslutar om och som kan vara relevanta för uppdraget.

Utredaren ska senast den 20 juni 2017 redovisa uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan. Utredaren ska senast den 15 mars 2018 redovisa uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och uppdraget att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2018.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:132

Tilläggsdirektiv till Översiktsplaneutredningen (N 2017:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2017

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 kommittédirektiv om bland annat en utvecklad översiktsplanering och möjlighet att reglera upplåtelseformer i detaljplan samt privat initiativrätt till detaljplaneläggning (dir. 2017:6). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och möjlighet att reglera upplåtelseformer i detaljplan redovisas senast den 15 mars 2018 och slutredovisning ske senast den 15 november 2018.

Utredningstiden förlängs, så att uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och möjlighet att reglera upplåtelseformer i detaljplan i stället ska redovisas senast den 15 maj 2018. Uppdraget i övrigt ska slutredovisas senast den 31 januari 2019.

(Näringsdepartementet)

Sammanställning av enkätsvar

Fråga 1

Har din kommun under åren 2015–2017 ställt krav på viss upplåtelseform (t.ex. hyresrätter eller bostadsrätter) vid nyproduktion av bostäder i samband med exploatering på kommunal mark genom någon av följande metoder?

a) Tomträttsavtal

	Antal	Procent
Ja	7	17
Nej	34	83
Vet ej	0	0
Total	41	100

b) Prisdifferentiering¹

	Antal	Procent
Ja	28	64
Nej	16	36
Vet ej	0	0
Total	44	100

¹ Olika pris på mark beroende på upplåtelseform, t.ex. ett lägre pris för hyresrätter än bostadsrätter.

i) i kombination med vite²

	Antal	Procent
Ja	16	40
Nej	23	58
Vet ej	1	2
Total	40	100

ii) i kombination med tilläggsköpeskilling³

	Antal	Procent
Ja	12	35
Nej	22	65
Vet ej	0	0
Total	44	100

Kommentarer

1. Vi har fört resonemang med byggherrar om upplåtelseformer, men inte ställt krav.
2. I en markanvisningsdialog är differentierad prissättning tillämpad. 25 procent av ytan ska vara hyresrätter med ett fast pris medan resterande yta säljs till värderat pris.
3. Vi har ställt krav på hyresrätter i samband med markanvisningstävling. Ett skalkrav i tävlingen utgjordes av att upplåtelseformen skulle vara hyresrätter. Vi har gjort detta vid flertalet markanvisningar. Vi har också direktanvisat mark med upplåtelseform HR i 50 procent. Detta har visat sig svårt att hålla i när exploitören senare vill bygga BR i stället.

² Ett avtalat penningbelopp som ska utgå mellan parterna vid avtalsbrott.

³ Del av köpeskilling som inte går att fastställa slutligt vid tidpunkten när lagfart beviljas, eftersom denna del beror på en framtida omständighet, t.ex. att ytterligare ersättning ska utgå om köparen överlåter fastigheten till en bostadsrättsförening.

4. Olika pris beroende på upplåtelseform. Har dock bara anvisat marken så här långt. Tanken är att det ska förenas med en tilläggsköpeskillning om det konverteras från HR till BR inom viss tid från förvärvet.
5. Utredning pågår i syfte att erbjuda tomträtt för hyresrätter.
6. Kommunen erbjuder en möjlighet att få disponera marken med tomträtt, med reducerad avgäld, vid nyproduktion av hyresrätter.
7. Styvt 50 procent av nyproduktionen på mark kommunen tillhandahåller avser hyresrätt. Målet är också att hyresrätterna ska avse minst 50 procent. För hyresrätt tillämpas tomträttsupplåtelse. I sidolöpare till tomträttsavtalen anges avgäld som gäller den första avgäldsperioden, så länge bostäder på fastigheten upplåts med hyresrätt. Avgälden i sidolöparen kan reduceras i den mån det behövs för att stimulera produktionen av hyresrätter m.h.t. kommunens bostadspolitiska mål. I tomträttsavtalets huvudavtal anges avgäld som bygger på avgäldsunderlag över marknadsvärdet, för den första avgäldsperioden om 10 år, för att avskräcka från ombildning till bostadsrätt. Prisdifferentering vid försäljning tillämpas ej, vid försäljning gäller det fulla marknadsvärdet relaterat till bostadsrätt.
8. Det är inte möjligt att ta samma pris för bygggrätter som används till hyresrätter i förhållande till de som används till bostadsrätter. Upplåtelseformen finns därför alltid angiven i avtalen. Det är dock inte samma sak som att vi krävt en viss upplåtelseform.
9. Ingen klausul om hävning eller vite. Däremot en fråga om förtroende och fortsatta affärsrelationer. En exploatör som frångår överenskommen utveckling/upplåtelseform (ex. för hyresrätt) försvårar för framtida affärsrelationer med kommunen.
10. Vi säljer marken efter de har börjat bygga, så att risken för omvandling är liten, men vissa har försökt ändå.
11. Det är inte möjligt att ta samma pris för bygggrätter som används till hyresrätter i förhållande till de som används till bostadsrätter. Upplåtelseformen finns därför alltid angiven i avtalen. Det är dock inte samma sak som att vi krävt en viss upplåtelseform.

12. Ingen klausul om hävning eller vite. Däremot en fråga om förtroende och fortsatta affärsrelationer. En exploatör som frångår överenskommen utveckling/upplåtelseform (ex. för hyresrätt) försvarar för framtida affärsrelationer med kommunen.
13. Vid upplåtelse av hyresrätter får byggaltören välja tomträtt eller köp, till samma pris som bostadsrätter. Vid upplåtelse av bostadsrätter säljs marken till marknadspris.

Fråga 2

Anser din kommun att den har tillräckliga verktyg för att påverka upplåtelseformen genom den metod (eller de metoderna) som ni svarat ja på i fråga 1?

	Antal	Procent
Ja	22	52
Nej	18	43
Vet ej	2	5
Total	42	100

Fråga 3

Om din kommun har svarat nej på fråga 2 – vilka nackdelar ser din kommun med att påverka upplåtelseformen med den metod (eller de metoderna) som ni svarat ja på i fråga 1?

a) Omfattande administration

	Antal	Procent
Ja	6	35
Nej	8	47
Vet ej	3	18
Total	17	100

b) Svårt att förhindra ombildningar i ett senare skede

	Antal	Procent
Ja	16	80
Nej	1	5
Vet ej	3	15
Total	20	100

c) Svårt att säkerställa att kommunen vid en ombildning i ett senare skede kan tillgodogöra sig mellanskillnaden vid en tidigare prisreduktion vid överlåtelse

	Antal	Procent
Ja	11	69
Nej	1	6
Vet ej	4	25
Total	16	100

d) Oklarheter kring de legala förutsättningarna

	Antal	Procent
Ja	14	74
Nej	2	11
Vet ej	3	15
Total	19	100

Kommentarer

1. Det är en omfattande administration att följa upp om ombildning sker och att exploatören återskärmar till kommunen. Även osäkerhet utifrån att exploatören/bolaget inte finns kvar vid tidpunkt för eventuellt vite (om inte säkerhet ställs).
2. Kommunen har tidigare valt att upphöra med tomträttsupplåtelser men ändrat detta beslut för att kunna stimulera produktion av hyresrätter.

3. Reglering genom tomträttsavtal kan bara tillämpas för mark kommunen tillhandahåller, för privat mark saknas möjlighet att påverka upplåtelseformen, vilket är en brist. Reglering genom tomträttsavtal innebär att kommunen måste följa upp att om-bildning ej sker, vilket kräver administration.
4. Det är problematiskt att använda differentieringar. Det ger bevakningsproblem men effekten av att inte ha det medför att bostadsrätterna ges ett lågt pris för att alls hyresrätter ska komma till stånd. Vi kommer att vara noga med vem som bygger hyresrätterna. Går projektets ekonomi inte ihop kommer vi inte att ta någon förlust utan då måste exploatören hjälpa till att täcka förlusten eller ändra upplåtelseform.
5. Tomträttsupplåtelse kan inte hindra en fastighetsägare att om-bilda från hyresrätt till bostadsrätt, vilket många tror att det kan.

Fråga 4

Ser din kommun ett behov av att kunna reglera frågan om upplåtelseform i ett exploateringsavtal⁴?

	Antal	Procent
Ja	28	61
Nej	15	32
Vet ej	3	7
Total	46	100

Kommentarer

1. Upplåtelseformen kan ändras över tid varför det inte känns rimligt att fastställa upplåtelseformen. I vår kommun finns ingen efterfrågan på bostadsrätter i nuläget, trots behov av bostäder. Det är mycket lokalt, en grannkommun har jättestor efterfrågan.

⁴ Ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen.

2. Ja; det är rimligt att kommunen legalt över en viss tid, t.ex. 10 år, kan reglera upplåtelseformen. Tycker inte att tanken på att reglera upplåtelseform i en detaljplan är lämplig. Detaljplaner äger ofta giltighet över många decennier, ett genomförandeaftal typ exploateringsavtal har en avgränsad tid.
3. Just nu är det inte så stort behov av hyresrätter eftersom kommunens bostadsbolag bygger en stor del av de nya bostäderna som är hyresrätter. Kommunen har en stor andel hyresbostäder även inom det privata fastighetsägandet.
4. Ja kopplat bland annat till kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning i vilka vi eftersträvar ex vis blandade upplåtelseformer.
5. Ja, för att säkerställa en blandning av upplåtelseformer inom en stadskärna/ett bostadsområde.
6. Spontant ser vi en risk att planmonopolet blir för långtgående. Planmonopolet är ett viktigt instrument men politikerna bör inte ha alltför långtgående mandat att styra detta. Å andra sidan är det ett problem att det byggs för få hyresrätter. En möjlighet att styra upplåtelseform i planen bör förenas med en skyldighet att redovisa sakliga skäl. Dessutom bör bestämmelsen kunna upphävas/ändras utan att planen behöver ändras.
7. Då vi har som mål att bygga med samtliga upplåtelseformer i alla fåra områden och då kommunen går mer åt att detaljplane-lägga privat mark uppstår ett större behov av lagändring/komplettering.
8. Eftersom möjligheten inte finns i detaljplaner är det i exploateringsavtalen vi garanterar att det blir bostadsrätter.
9. Med ett exploateringsavtal skulle man bara kunna styra upplåtelseformen vid själva produktionstillfället. Vi ser svårigheten hur man kan styra det mera långsiktigt.
10. Om kommunen ställer krav i vissa exploateringsavtal så blir det svårt med likställighetsprincipen och projekt kan äventyras (genomförs ej).

11. Ja, för att kunna påverka upplåtelseform för bostadsbyggande på privat mark. Att kunna påverka upplåtelseform för de privata exploateringarna hade varit en fördel m.h.t. kommunens bostadspolitiska mål. Det kan gälla både att styra mot hyresrätt, men även mot bostadsrätt och äganderätt i områden där hyresrätt redan dominerar.
12. Ser det som en svårighet att reglera om detaljplanen inte styr detta. Problemet blir hela tiden vilket markpris som ska gälla om detaljplanen medger alla upplåtelseformer.
13. Behov finns att kunna reglera upplåtelseform på något sätt; i detaljplan, exploateringsavtal eller i tomträttsavtal. I dag finns ingen reell möjlighet alls utan endast med tilläggsköpeskilling eller viten i avtal. Inget av dessa kan dock hindra att ändring av upplåtelseform sker.
14. Det kanske kan vara intressant för kommunen att säkerställa en blandning av upplåtelseformer om en exploatör ska bygga ut ett mycket stort område på egen mark, men det innebär ju ett stort kommunalt kliv in på markägarens ”självbestämmanderätt” att reglera upplåtelseform – när är det skäligt? Även om möjligheten fanns rent juridiskt skulle det i vår kommun troligen inte vara genomförbart att ställa sådana krav i exploateringsavtal mot markägarens vilja.
15. Exploateringsavtalet är ju svårt att följa upp. Det borde regleras via inskrivning i fastighetsregistret eller annan typ av avtal.
16. Vi ser en svårighet att reglera detta i ett exploateringsavtal, formmässigt vore det mer korrekt att i ett läge med en privat ägare reglera via planbestämmelse, men det anser vi inte vore en god lösning (inlåsnings effekter etc.). Vi tror inte att den önskvärda effekten av en ökad produktion av hyresrätter (som rimligen är målet med en reglering) skulle uppnås. Det finns andra åtgärder, exempelvis statliga verktyg och incitament som skulle vara en bättre väg. Den skillnad vi i dag kan se mellan bostadsrättsutvecklare och hyresrättsutvecklare baseras enligt våra erfarenheter till väldigt hög grad i fastighetsbolagens affärsidéer och vilja att agera långsiktigt och det bör vara inom de områdena eventuella stimulanser bör sättas in. En bättre form som mer överensstämmer med markanvisningsavtal på avtalsnivå skulle

kunna vara ett planavtal (som i och för sig mer anger en ambitionsnivå).

17. Det kan naturligtvis finnas exempel på när detta behov är viktigt men i grunden reglerar vi inte upplåtelseform i exploateringsavtal.

Fråga 5

Vad är de huvudsakliga motiven till att din kommun reglerar upplåtelseformen?

- a) Säkerställa en lämplig mix av upplåtelseformer i ett visst område:

	Antal	Procent
Ja	38	95
Nej	2	5
Vet ej	0	0
Total	40	100

- b) Säkerställa att det byggs tillräckligt med hyresrätter:

	Antal	Procent
Ja	32	86
Nej	4	11
Vet ej	1	3
Total	37	100

- c) Säkerställa att en fastighet används för den upplåtelseform som markvärderingen (köpeskillingen) är baserad på:

	Antal	Procent
Ja	26	79
Nej	7	21
Vet ej	0	0
Total	33	100

Kommentarer

1. Vi reglerar ingen upplåtelseform utan det åligger köparen att bestämma. Dock använder vi vite som påtryckning för att säkerställa att byggnation blir av enligt de intentioner köparen har.
2. Det är inte markpriset som är avgörande allena; Det är inte lämpligt att kommunerna spekulerar i markköp och bedriver "fiktiv näringsverksamhet" med markhandel samtidigt som kommunerna har planmonopol. Frågan måste hanteras med fokus på hur kostnaden för boende hanteras i sin helhet. Kommunerna borde ha ansvar för att tillhandahålla mark för samhällsbyggande utan att få göra vinst på uppdraget.
3. I vårt aktuella fall ville vi ha en mix. Vi har annars gott om hyresrätter i kommunen och har inte behövt styra ägandeformen.
4. I överensstämmelse med översiktsplanens intentioner och politikens viljeinriktning.
5. Social hållbarhet är huvudtanken bakom.
6. Säkerställa att det byggs bostadsrätter och inte hyresrätter eftersom kommunen har en stor överrepresentation av hyresrätter i centrala staden och önskar nå en balans i kommunen som helhet. Vise versa ute i småbyarna som domineras av äganderätter, här behövs garantier för hyresrätten som upplåtelseform.
7. Eftersom de flesta byggrätterna genereras på byggherrens egen mark är det deras inriktning som utgör utgångspunkten. Staden säljer mycket sällan "hela tomter" utan kan oftast bidra med komplettering av mark för att få en bättre helhetslösning vid exploatering.

Fråga 6

Vore det önskvärt för din kommun att kunna reglera upplåtelseformen genom en bestämmelse i en detaljplan?

	Antal	Procent
Ja	17	37
Nej	23	50
Vet ej	6	13
Total	46	100

Kommentarer

1. Vi ser helst flexibla planer och ser inget behov i dagsläget.
2. Det är troligt att vi inte kommer att använda denna möjlighet frekvent, eftersom vi strävar efter flexibla planer, men det är bra att möjligheten finns.
3. Nej, det är fel att styra via detaljplanen. Svårt att följa upp, svårt att hålla kraven aktuella.
4. Osäker på om det är rätt väg att gå. En detaljplan kan vara ett långsiktigt gällande plandokument och förutsättningarna och behovet av olika upplåtelseformer kan förändras över tid. Kan vara negativt att sitta med ett 10 år gammalt planlagt område där upplåtelseformen är låst och frihetsgraderna begränsade vid en markanvisning.
5. Det vore önskvärt att möjligheten finns men inte självklart att tillämpa i alla situationer.
6. Spontant ja, men har inte funderat igenom frågan hela vägen. Vi förespråkar att ställa kraven vid markanvisningar på lagakraftvunnen detaljplan med utbyggd infrastruktur i stället för i detaljplanen då detta ger möjlighet att snabbare anpassa markanvändningen till senaste byggtekniken, "trenderna", marknaden och behoven. Fastlåsningar med många planbestämmelser i detaljplanen riskerar också att detaljplanen blir omodern och förblir oexploaterad. Eller måste göras om. Metoden med kravställningar i markanvisningar funkar ju dock bara då kommunen äger marken.

7. Svår fråga – beror ju på trend och konjunktur. Planbestämmelsen består ju över tid på annat sätt än avtalsvillkor. I vår kommun går vi generellt mot mer och mer flexibla detaljplaner och detta torde motsätta denna ambition.
8. Blir inte särskilt flexibelt. En detaljplan ska kunna vara långsiktigt genomförbar.
9. Det finns svagheter med att bara reglera genom exploateringsavtal, t.ex. vad gäller skyldighetens varaktighet och vad som händer vid ägarbyte. Det hade därför varit önskvärt att möjligheten också fanns att reglera genom planbestämmelse, som gäller oavsett vem som äger en fastighet. Dock måste det vara valbart för kommunen att reglera upplåtelseform i detaljplan, eller avstå från att göra det.
10. En möjlighet att reglera upplåtelseform på något sätt är önskvärt, i detaljplan, exploateringsavtal eller i tomträttsavtal.
11. Ju mindre läsningar i lagakraftvunnet och överklagningsbart dokument desto bättre. En öppen och flexibel byggrätt är en nödvändighet för att kunna ställa om vid stora samhällsansträngningar, som exempelvis kriser i vårt närområde, flyktingar etcetera. Med det rådande säkerhetsläget borde de tvärtom ges än mer öppningar att tolka planer än mer flexibelt än tidigare. Det har visat sig att undantagen i 9 kap. 31 b och c §§ inte visat sig tillräckliga för att frångå planens huvudsyfte. Överprövande myndigheter (MD och MÖD) tolkar än så länge avvikelser mycket restriktivt.
12. Det finns många andra möjligheter att styra upplåtelseform och vi anser det direkt olämpligt att reglera detta i detaljplanen.
13. Ser inte att planverktyget ska användas till detta då upplåtelseform bör kunna ändras på ett lättare sätt än planbestämmelser kan göra.
14. Detta är ju ett komplicerat instrument som är väldigt trögt. I vår kommun uppnår vi en 50/50-fördelning mellan bostadsrätter och hyresrätter, men vi kan förstå att problemet är större i andra kommuner. Men en förändring blir ju väldigt komplicerad om det skulle behövas och det blir ju helt och hållet kom-

munen som styr över upplåtelseformen. Sammantaget är det en svår avvägning.

15. Vi ser en risk med en sådan reglering där det blir svårt att göra tillräckligt generella detaljplaner som underlättar ett genomförande. En sådan reglering gör det svårare att följa marknadsförändringar, konjunkturanpassningar såväl uppåt som nedåt, eventuella statliga beslut som påverkar genom exempelvis subventionering osv. Vi ser en klar risk för att i så fall behöva genomföra onödiga planändringar i en redan hårt belastad verksamhet. Precis som många andra kommuner strävar vi efter att kunna ta fram större och mer generella planer som är lättare att genomföra och har en större robusthet över tid. Lokalt i området har det inte funnits någon problematik med för låg produktion av hyresrätter, det har hela tiden funnits en pågående produktion från såväl privata som offentliga aktörer.
16. Det finns många andra möjligheter att styra upplåtelseform och vi anser det direkt olämpligt att reglera detta i detaljplanen.
17. Att möjligheten finns är positivt. Det är ett sätt för kommunen att säkerställa att fastigheten används för det ändamål det är avsett.

Fråga 7

Vilka svårigheter respektive vilken nytta ser din kommun med en ordning där det skulle vara möjligt för kommunen att reglera upplåtelseform genom en bestämmelse i en detaljplan?

Kommentarer

1. Svårigheter: Planändring krävs om man vill ändra upplåtelseform, uppföljning och kontroll. Nytt: Upplåtelseform kan styras och bibehållas.
2. En detaljplan är bödig att förändra. Marknaden och förutsättningarna på bostadsmarknaden är stundtals lättrörliga. Att reglera upplåtelseform i detaljplanen skulle riskera att fördröja bra projekt. Å andra sidan skulle det vara ett bra sätt att verk-

ligen kunna göra upplåtelseformen tvingande när huset väl är byggt. Våra politiker visar intresse för att styra upplåtelseformer men vi har ännu inte tillämpat det. Vi har däremot jobbat med enkäter till de som visar intresse för att flytta hit och sammanställt svar på vilken typ av boende de söker. Bland dessa ingår önskemål om upplåtelseform. Svaren brukar vara mycket intressanta för de som är intresserade av att bygga och vi ser att de stundtals anpassar sig efter marknaden på detta sätt.

3. Nyttan skulle kunna vara inom specifika områden som tex. campingplatser och stugbyar där man borde kunna lägga in en bestämmelse så att området inte blir privatiserat genom bostadsrättsföreningar. Det finns ju en uppenbar risk att så blir fallet i dag trots att ändamålet med planen var mer korttidsuthyrning. Svårigheterna är att utöva tillsyn. Även om upplåtelseformen säkerställs genom planläggning blir det svårt att bevisa att upplåtelseformen sker på annat sätt än den planenliga.
4. Svårighet: Marknaden kan svänga ganska fort, vilket gör att om vi har skrivit in en viss upplåtelseform och denna blir ”omöjlig”, så blir planen inaktuell och behöver ändras. Nyttan: Säkerställa att det blir blandade upplåtelseformer.
5. Detaljplanerna blir allt för reglerade. Marknaden kan förändras och t.ex. nya politiska beslut kan göra att man sitter fast i felbedömda detaljplaner.
6. En stor nytta skulle vara att det inte är möjligt att bevilja bygglov för andra upplåtelseformer än de som planen medger.
7. Att kunna på lång sikt säkra önskvärd ”blandning” av upplåtelseformer inom ett kvarter eller detaljplaneområde. Ett kontrollmoment behövs sannolikt exempelvis bygglovsplikt.
8. Svårigheter: En detaljplan kan bli inaktuell och kräva planändring vid en annan inriktning för kommunens bostadsbyggande och syn på upplåtelseformer. Det kan även finnas behov av flexibilitet beroende på hur upplåtelseformerna förändras över tid i omgivande bostadsområden. Om en ändring av detaljplanen aktualiseras så kräver det omfattande administration. Förhindrar marknadskrafterna. Nyttan: Mer transparent vid bedömning av marknadsvärdet och vid förhandling med exploatör. Tryggar en

- viss upplåtelseform. Lättare att säkerställa lämplig mix av upplåtelseformer inom ett bostadsområde/stadsdel.
9. Fördel: Säkerställa innehållsmässig blandning över tid. Bra för att integrera områden.
 10. Svårigheter: Om en framtida ändring av en sådan bestämmelse kräver planändring blir det ett trubbigt instrument som försvårar mer än det underlättar. Bestämmelsen borde kunna upphävas genom särskilt beslut om den bedöms vara obsolet.
 11. Riskerar att få obebyggda detaljplanelagda områden då mark byter ägare under eller efter detaljplaneläggning. Under inledningen av detaljplaneläggningen måste man anta att kommunen är överens med markägaren. Om ett större markområde innehåller ett mindre antal hyresrätter kan det vara värt för en köpare att köpa marken men välja att inte bygga. Bästa sättet att säkerställa markområden som ska bebyggas med hyresrätter? Det är dock byggbolagen som ska bygga, är inte markområdet tillräckligt lönsamt eller attraktivt finns risk att det inte bebyggs alls.
 12. Genom att kunna reglera kan vi få bra blandning i områdena med hyresrätter, bostadsrätter och egna hem.
 13. Detaljplanen blir ett trubbigt verktyg för att reglera upplåtelseformen. Vem ska ta ansvar för uppföljningen? ska kommunernas bygglovsavdelningar bevaka vilka upplåtelseformer som finns och sätta stopp för försök till ombildning. Om detaljplanerna reglerar upplåtelseformen så försämras möjligheten att i en konjunkturförändring minska eller höja andelen av olika upplåtelseformer som ett sätt att verka för en bostadsproduktion. Proceduren att ändra en detaljplan är tidskrävande och därmed skulle förutsättningarna för att ändra mellan upplåtelseformerna försämrats avsevärt.
 14. Det skulle skapa inlåsnings effekt. Ett identifierat behov vid tidpunkten för utformande av detaljplan kan ändras. Processen att då göra om detaljplanen är tids- och kostnadskrävande.
 15. Svårigheten är att i framtiden anpassa bostadsutbudet efter efterfrågan och marknad om det är låst i detaljplanen vad det ska vara för upplåtelseform. Att behöver ändra detaljplaner på grund av detta kan kanske kännas som slöseri med resurser på kom-

munen. Finessen med att faktiskt kunna reglera upplåtelseformen är nog framför allt i de område där det finns ett angeläget intresse av att tillskapa en viss upplåtelseform. Vi tänker då framför allt på i storstadsområdena där marknaden gör att det är mycket mer ekonomiskt intressant att bygga bostadsrätter men hyresrätter saknas.

16. Svårighet att det minskar detaljplanens flexibilitet. Men samtidigt är det enormt viktigt att stora stadsdelar med i dag endast en upplåtelseform får inslag av andra upplåtelser för att på sikt nå fram till mer socialt och ekonomiskt hållbara stadsdelar med inbyggd variation i både typologi och upplåtelseform, exempelvis miljonprogramsområden.
17. Nyttan är att det låser upplåtelseformen men är samtidigt svagheten genom att detaljplanen inte blir flexibel.
18. Behovet kan förändras över tid. Risk finns att det leder till behov av fler planändringar, vilket vi vill undvika. Enbart en bestämmelse i detaljplanen skulle inte räcka eftersom den bara kontrolleras vid första bygglovgivning. Bestämmelsen måste väl i så fall kompletteras med regel att det är bygglovspliktigt att ändra upplåtelseform.
19. Vi ser ingen nytta. Det fungerar bra att styra upplåtelseform genom markanvisningsprocessen. På privat mark ser vi svårigheter med att reglera upplåtelseform i detaljplan eller i exploateringsavtal. De privata fastighetsägarna har olika ingångsvärden och olika möjlighet att bygga olika upplåtelseformer. Om kommunen försöker styra upplåtelseform i dessa fall kan det leda till att olika fastighetsägare får olika förutsättningar och möjlighet att genomföra projekt. Konsekvensen kan bli att projekt inte genomförs.
20. En genomgripande analys av för- och nackdelar behöver göras. Exempel på funderingar: Flexibilitet och möjlighet till anpassning m.h.t. nya förutsättningar kan också vara viktigt – då kan det vara en nackdel med en planbestämmelse som måste ändras. Vad skulle konsekvensen bli om man bryter mot en planbestämmelse – vilka sanktionsmöjligheter skulle finnas.

21. En nackdel med reglering med planbestämmelser är att det fråntar fastighetsägaren att själv råda över upplåtelseformen utan att en planändring görs. Fördelen med att reglera upplåtelseformen i detaljplan blir att marknadsvärdet kan sättas utifrån den beslutade upplåtelseformen.
22. På samma sätt som att det är bra att låsa upplåtelseform i detaljplan, lika osmidigt är det om kommun och fastighetsägare av någon anledning är överens om att upplåtelseformen ska ändras, då blir det ett ganska omfattande arbete med att ändra detaljplanen, vilket tar tid och kan överklagas. Det är kanske bättre om man kan reglera upplåtelseform i exploateringsavtal eller i annat avtal, vilket kan följas upp med en notering i fastighetsregistret om att fastigheten är låst till en viss upplåtelseform. Denna notering kan då bara ändras om kommun och fastighetsägare är överens om att ändra i avtalet.
23. Nytt: Kommunens ambitioner skulle få större säkerhet att uppfyllas. Vid reglering i detaljplan finns viss risk för stelhet, svårare att ändra en detaljplan än att ta fram ett nytt avtal.
24. I princip ingen nytta alls. Instrumenten finns ändå. Svårigheter: Om planen inte genomförs dag ett kan vald upplåtelseform utifrån förändrade omvärldsfaktorer bli genomförbar. Politiska beslut påverkar i för hög grad upplåtelseformernas spelregler för att upplåtelseform ska hanteras som planbestämmelse. Risk för omfattande lokala politiska diskussioner om upplåtelseform i stället för planutformning. Kommer ibland att göra det svårt att komma överens om detaljplaner över blockgränserna, vilket skulle vara mycket olyckligt.
25. Å ena sidan skulle upplåtelseformen säkerställas över tid på ett helt annat sätt än kommunen kan göra i dag. Spelreglerna blir tydligare för alla inblandade parter – kommuner, exploatörer, fastighetsägare, hyresgäster m.fl. – genom en planbestämmelse och det kan bli lättare (?) att åstadkomma bostadsområden med god social hållbarhet = blandning av upplåtelseformer. Men det kan också innebära inlåsnings effekter som är svåra att överblicka, då vi inte vet hur bostadsmarknaden och dess förutsättningar ser ut bara några år framåt. Vilka upplåtelseformer som är ekonomiskt möjliga att åstadkomma kan variera rejält över

kort tid – en ekonomisk kris i USA kan t.ex. omöjliggöra byggande av hyresrätter i Sverige. Om kommunen i ett sådant läge månar mer om att det går att bygga överhuvudtaget än att det blir i en viss upplåtelseform är en planbestämmelse om upplåtelseform bara ett hinder. De flesta exploatörer och kommuner med egen mark strävar generellt efter flexibla detaljplaner – att reglera upplåtelseform är dess motsats. Det kan också finnas goda anledningar, som vi inte kan förutse, till att vilja ta bort en bestämmelse om upplåtelseform i ett senare skede när husen finns på plats. Att det då måste göras en planändring innebär kostnader och tid, dvs. en extra tröghet som då är oönskad.

26. I ett första skede ökar det kommunens möjligheter till att genomföra en social bostadspolitik, men på bekostnad av möjligheterna i genomförandet av enskilda detaljplaner, på ett mer övergripande plan blir det på bekostnad av att alla detaljplaner blir genomförda. Bestämmelsen skulle vara aktuell i lägen där kommunen inte är markägare, och det tillför precis som alla regleringar en minskad benägenhet att genomföra detaljplanerna. Som kommun anser vi oss ha fullgod möjlighet att reglera upplåtelseformer genom markanvisningsavtal vid ett kommunalt markinnehav och genom kommunens kommunala bostadsbolag och dessas ägarstyrning. Vi vill också lyfta frågan kring detaljplaneprocessernas politiska dimension. I dagsläget är det oftast de praktiska förutsättningarna som diskuteras och debatteras inom ramen för byggnadsnämndens och kommunstyrelsens arbete. Vi ser en potentiellt större polemik om detaljplanerna också ska reglera upplåtelseformer, och det skulle kunna överskugga andra viktiga ställningstaganden i planarbetet.
27. Det positiva med att kunna reglera upplåtelseform i en detaljplan är att vi som kommun kan styra upplåtelseformen även där vi inte äger mark.
28. Nyttan: I princip ingen alls. Instrumenten finns ändå. Svårigheter: Om planen inte genomförs idag ett kan vald upplåtelseform utifrån förändrade omvärldsfaktorer bli ogenomförbar. Politiska beslut påverkar i för hög grad upplåtelseformernas spelregler för att upplåtelseform ska hanteras som planbestämmelse. Risk för omfattande lokala politiska diskussioner om upplåtelseform i stället för planutformning. Kommer ibland att göra det svårt att

komma överens om detaljplaner över blockgränserna, vilket skulle vara mycket olyckligt.

29. Att möjligheten finns är positivt. Det är ett sätt för kommunen att säkerställa att fastigheten används för det ändamål det är avsett. Men det kan samtidigt skapa låsningar om staden sent i processen behöver ändra upplåtelseform.

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 biobank. 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 underrättelseskylighet 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 undervisningskicklighet 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.

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]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
- Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
- En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

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]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
- Konstnär – oavsett villkor? [23]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
- Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]
- Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

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]

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]

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 rektorers 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]