

# **Kommunal markförsäljning**

Karolina Jimson  
Sara Jonasson

Copyright © Karolina Jimson och Sara Jonasson 2014

Författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet.

Fastighetsvetenskap  
Institutionen för teknik och samhälle  
Lunds Tekniska Högskola  
Lunds Universitet  
Box 118  
221 00 Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/14/5300 SE  
Tryckort: Lund

## Kommunal markförsäljning

### Municipal land sales

---

**Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:**

Karolina Jimson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Sara Jonasson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

**Handledare/Supervisor:**

Ulf Jensen, professor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

**Examinator/Examiner:**

Malin Sjöstrand, lektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

**Opponent/Opponent:**

Sofia Dalbert, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Josefine Karlsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

---

**Nyckelord:**

Kommunalt markägande, markanvisningsavtal, exploatering, upplåtelseform, byggnadsskyldighet, tekniska egenskapskrav

**Keywords:**

Municipal property ownership, land allocation agreement, exploitation, housing tenure, obligation to build, technical attributes of building



## Abstract

Municipalities in Sweden are large landowners and often appear as sellers of real estate. It is the municipalities' responsibility to make decisions about land use through the detailed development plan and other institutes given by the Swedish legislation about zoning and building called PBL<sup>1</sup>. When municipalities sell land they often want to enact terms of the transfer that extends the possibilities according to legislation. Because of this it is common, in the process of an exploitation concerning municipality owned land, to enact a land allocation agreement that contains the details and conditions for the exploitation and future land transfer.

The purpose of this master thesis is to investigate the possibilities for the municipality to control through land ownership. The method for doing this is by focusing on three areas where municipalities in land sales often want to control more than what is possible according to the PBL. The first area is to govern the tenure to tenancy and the second is terms to make the developer begin and/or complete the construction within a certain amount of time. The third area is about how municipalities create terms for the technical attributes of the building. A new legislative proposal suggests that extensive terms for technical attributes might be forbidden, the impacts of this is also studied.

A number of documents of transfer have been examined and various methods of controlling the different areas have been distinguished. The procedures found were clauses with a contingent fine, additional payment or conditions where the sale might be returned. Procedures such as contractual arrangements with site leasehold or leasehold tenure are also used in this context. These methods have then been studied to analyze their legality and to find advantages and disadvantages associated with them. For doing this a study of literature, legislation and case law has been done. Furthermore a number of professionals active in the field were interviewed to give their views about the different conditions.

Much can be controlled through Swedish legislations but by making agreements there is a larger possibility to ensure specific terms. The municipalities face a complex situation when selling land and are limited by several different laws. Despite this, there is an advantage in the ability to establish specific requirements to regulate the terms for new constructions when the municipality is selling land. There are ways to ensure that certain terms are controlled when a municipality is selling land and the opportunity to control is larger than what is possible exclusively by legislation like PBL.

---

<sup>1</sup> Plan- och bygglagen (2011:900)



## Sammanfattning

Kommunerna i Sverige är stora markägare och uppträder därmed ofta som försäljare av fast egendom. Kommunerna har ett lagstadgat planmonopol vilket innebär att det är kommunen som genom detaljplan beslutar i frågor kring markanvändningen. Vid försäljning av kommunal mark finns ett behov från kommunernas sida att styra utöver möjligheterna som ges genom planmonopolet. Som komplement till detaljplanen regleras vid kommunal markförsäljning särskilda frågor kring exploateringen i överlåtelseavtalet. I samband med kommunal markförsäljning tecknas ofta ett markanvisningsavtal innan överlåtelsen som styr detaljplanens innehåll och villkoren för den framtida marköverlåtelsen.

Syftet med detta examensarbete är att undersöka förutsättningarna för styrning genom kommunalt markäggande. Detta görs genom att fokusera på tre områden som kommunerna vid markförsäljning ofta önskar styra utöver de möjligheter som ges enligt plan- och bygglagen. Det första området gäller styrning av upplåtelseform till hyresrätter. Många kommuner ser ett problem i hur man säkerställer att hyresrätter byggs och bibehålls. I detaljplan kan endast fördelningen av lägenheter av olika typ och storlek bestämmas och inte dess upplåtelseform vilket innebär att styrningen måste ske via avtal mellan kommun och byggherre. Det andra området som undersökts gäller krav från kommunerna som syftar till att säkerställa att byggnationen genomförs inom rimlig tid, detta för att motverka spekulationsköp och tillgodose att de bostadspolitiska målen uppfylls. En proposition har föreslagit förändringar i plan- och bygglagen som inskränker kommunernas möjlighet att upprätta tekniska egenskapskrav som går utöver Boverkets nationellt gällande krav. Det som kommunerna oftast försöker styra är utökade krav för energianvändning och tillgänglighet, något som kan leda till merkostnader på 10-15 % för projektering och uppförande av byggnader. Med utgångspunkt i detta lagförslag är det tredje området som undersökts hur kommunernas styrningsmöjligheter påverkas.

För att analysera villkor vid kommunal marköverlåtelse har en mängd avtal undersökts och olika styrningsmetoder har kunnat urskiljas. De förfaranden som studerats är avtalsklausuler med viten, tilläggsköpeskilling eller svävarvillkor samt avtalskonstruktioner med tomträtts- eller arrendeupplåtelse. Metodernas laglighet har undersökts utifrån lagtext, förarbeten och rättsfall. Vidare har ett antal yrkesaktiva inom området intervjuats för att ge sin bild av de olika villkoren.

Mycket går att styra enligt plan- och bygglagen men avtalsfriheten vid marköverlåtelse ger större möjligheter. Det går inte att genom plan- och bygglagen styra upplåtelseform utan detta måste regleras genom avtal. De varianter som fungerar bäst för att styra upplåtelseform är genom att upprätta sidoavtal vid nyupplåtelse av tomträtt alternativt att avtala om vite vid ombildning till annan upplåtelseform. I plan- och bygglagen ges små möjligheter att ställa krav på att byggnation verkligen sker och att komplettera detta genom avtal är i princip ett måste.

## Kommunal markförsäljning

---

Det effektivaste sättet torde vara att avtala om ett ökande vite som påtryckningsmedel för krav på byggnadsskyldighet. Enligt plan- och bygglagen ges kommunerna viss möjlighet att genom detaljplan, bygglov och startbesked ställa krav på byggnadernas tekniska egenskaper men kommunerna har ofta önskemål om att ställa krav som går utöver dessa möjligheter. Enligt en ny proposition kommer denna möjlighet att förbjudas vid kommunal marköverlåtelse som är kopplad till plangenomförande eftersom kommunen i dessa fall agerar som planmyndighet. Den möjlighet som finns kvar är att upprätta krav vid upplåtelse av tomträtt då kommunen fullt ut agerar som fastighetsägare.

Möjligheterna att styra vid markförsäljning kan verka stora men kommunernas komplexa situation och många ansvarsområden begränsar styrningsmöjligheterna. Viljan att från kommunens sida styra är i vissa fall större än de lagliga möjligheterna vilket tvingar fram juridiskt tveksamma villkor. Utifrån analysen av avtalsvillkor i rapporten dras slutsatsen att det i vissa fall genom kommunal markförsäljning går att styra utöver möjligheterna genom plan- och bygglagen. Det aktuella lagförslaget minskar fördelen av kommunalt markägande eftersom kommunens möjlighet att upprätta tekniska egenskapskrav begränsas. För byggande av hyresrätter borde bättre styrningssätt finnas om det ligger i kommunernas ansvar att tillgodose detta behov. I dagsläget finns alltså en stor fördel att vid kommunal markförsäljning kunna upprätta särskilda krav i avtalen och på detta vis använda markägande som ett verktyg för att styra nybyggnation.



## Förord

Detta examensarbete har utförts på uppdrag av avdelningen för Fastighetsvetenskap vid Lunds Tekniska Högskola. Efter många timmar i E-husets röda rum hoppas vi nu att vi berikats med tillräcklig kunskap för att släppas ut i stora vida yrkesvärlden.

Vi har många att tacka för att de fem år vi tillbringat på LTH och i Lund blivit oförglömliga. Några personer förtjänar ett särskilt tack i samband med genomförandet av detta examensarbete. Först vill vi ge ett stort tack till vår handledare Ulf Jensen för den roliga och utmanande idén till examensarbete och för all hjälp under arbetets gång. Tack till er som sänt oss intressanta avtal och särskilt tack till er som ställt upp på intervjuer och bidragit med intressanta synpunkter. Vi vill även rikta ett tack till er som ställt upp med korrekturläsning och uppmuntran under processen.

Lund den 5 maj 2014

*Karolina Jimson & Sara Jonasson*

## Författningar och förkortningar

### Författningar

AvtL, avtalslagen	Lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
HB	Handelsbalken (1736:0123 2)
JB	Jordabalken (1970:994)
KL	Kommunallagen (1991:900)
LOU	Lagen (2007:1096) om offentlig upphandling
Ombildningslagen	Lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt
PBF	Plan- och byggförordningen (2011:338)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
RF	Regeringsformen (1974:152)
	Bostadsförsörjningslagen (2013:866)
	Förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m.

### Förkortningar

BBR	Boverkets byggregler (BFS 2013:14, BBR 20)
HD	Högsta domstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv (avd I)
Prop.	Proposition
RH	Rättsfall från hovrätterna
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SOU	Statens offentliga utredningar

## Innehåll

<b>1 Inledning .....</b>	<b>15</b>
1.1 Bakgrund.....	15
1.2 Syfte och frågeställning .....	16
1.3 Metod .....	16
1.4 Disposition .....	17
1.5 Avgränsningar.....	17
1.6 Felkällor .....	17
<b>2 Kommunalt markägande .....</b>	<b>19</b>
2.1 Kommunernas organisation och uppgifter .....	19
2.2 Kommunen som markägare .....	20
2.2.1 Historia.....	20
2.2.2 Idag .....	20
2.3 Lagstiftning .....	21
2.3.1 Övergripande lagar och principer.....	22
2.3.2 Samhällsbyggande .....	23
2.3.3 Markförsäljning.....	24
<b>3 Styrning genom plan- och bygglagen .....</b>	<b>25</b>
3.1 Exploateringsprocessen.....	25
3.2 Styrning genom planer .....	26
3.2.1 Detaljplan .....	26
3.2.2 Innehåll i detaljplan.....	27
3.3 Exploateringsavtal.....	29
<b>4 Styrning genom markförsäljning .....</b>	<b>31</b>
4.1 Markanvisning .....	31
4.2 Markanvisningspolicy .....	32
4.3 Anvisningsprocessen.....	33
4.4 Avtalen.....	34
4.4.1 Villkor i avtalen .....	35
4.4.2 Tomträtt som alternativ .....	36
4.5 Kommunen som avtalspart.....	37
4.5.1 Kompetens och befogenheter.....	37
4.5.2 Prissättning vid markförsäljning .....	38
4.5.3 Tveksamma avtalsvillkor och överklagandemöjligheter.....	39
4.6 Eventuella förändringar i lagstiftningen.....	40
4.6.1 Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar .....	40

<b>5</b>	<b>Möjlighet att styra byggande av hyresrätter .....</b>	<b>43</b>
5.1	Bakgrund.....	43
5.2	Genom ombildningsförbud och vite .....	44
5.2.1	Exempel .....	44
5.2.2	Laglighet .....	45
5.3	Genom tilläggsköpeskilling .....	47
5.3.1	Exempel .....	47
5.3.2	Laglighet .....	47
5.4	Genom tomträtt .....	48
5.4.1	Exempel .....	48
5.4.2	Laglighet .....	49
5.5	Prisdifferentiering .....	50
5.5.1	Exempel .....	50
5.5.2	Laglighet .....	51
5.6	Kommentarer från intervjuer .....	51
<b>6</b>	<b>Byggnadsskyldighet .....</b>	<b>55</b>
6.1	Bakgrund.....	55
6.2	Genom viten.....	56
6.2.1	Exempel .....	56
6.2.2	Laglighet .....	56
6.3	Genom tilläggsköpeskilling .....	57
6.3.1	Exempel .....	57
6.3.2	Laglighet .....	57
6.4	Genom svärvillkor.....	57
6.4.1	Exempel .....	57
6.4.2	Laglighet .....	58
6.5	Genom arrende.....	59
6.5.1	Exempel .....	59
6.5.2	Laglighet .....	59
6.6	Att tänka på vid val och utformning av avtalsvillkor.....	60
6.6.1	Definition av påbörjat respektive slutfört .....	60
6.6.2	Förlängning av tidsfristen .....	61
6.6.3	Finansiering.....	61
6.7	Kommentarer från intervjuer .....	62
<b>7</b>	<b>Tekniska egenskapskrav.....</b>	<b>65</b>
7.1	Bakgrund.....	65
7.2	Exempel .....	66
7.3	Proposition 2013/14:126 .....	67
7.4	Konsekvenser .....	68
7.5	Kommentarer från intervjuer .....	69

<b>8 Kommunens möjligheter att säkerställa avtalsvilkorens fullgörande.....</b>	<b>71</b>
8.1 Avtalets fullgörande.....	71
8.1.1 Exempel .....	71
8.1.2 Laglighet .....	72
8.2 Överlåtelserestriktioner.....	72
8.2.1 Exempel .....	72
8.2.2 Laglighet .....	72
8.3 Villkora framtida överlåtelse .....	73
8.3.1 Exempel .....	73
8.3.2 Laglighet .....	74
8.4 kommentarer från intervjuer .....	74
<b>9 Analys.....</b>	<b>77</b>
9.1 För- och nackdelar med klausulerna .....	77
9.1.1 Viten.....	77
9.1.2 Tilläggsköpeskillning.....	78
9.1.3 Svärvillkor.....	79
9.1.4 Tomträtt.....	79
9.1.5 Arrenden.....	80
9.1.6 Kommunens möjligheter att säkerställa avtalsvilkorens fullgörande .....	81
9.2 Prisdifferentiering .....	82
9.3 Styrning vid markförsäljning .....	83
9.3.1 Hyresrätt.....	83
9.3.2 Byggnadsskyldighet .....	85
9.3.3 Tekniska egenskapskrav .....	86
<b>10 Slutsats .....</b>	<b>87</b>
<b>11 Källor .....</b>	<b>89</b>



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Av kommunerna i Sverige uppger 43 % att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder. Särskilt stor är bristen på hyresrätter där även kommuner med överskott eller balans av bostäder har problem, 85 % av kommunerna uppger att det råder brist på hyreslägenheter. Trots att nybyggnation sker uppger flera kommuner att det behöver byggas mer än vad som är planerat.<sup>2</sup> För att skapa bättre förutsättningar för nybyggnation har flera statliga utredningar gjorts under den senaste tiden med syfte att öka bostadsbebyggande, skapa en effektivare plan- och bygglovsprocess och ett effektivare plangenomförande. För att tillgodose utredningarnas syften är flera lagförslag under framtagande.

När kommuner äger mark som ska exploateras upprättas ofta ett avtal med en byggherre där marken överläts till byggherren givet vissa villkor. För att säkerställa att byggnationen sker enligt kommunens intentioner innehåller dessa avtal ofta villkor som går utöver vad kommunen har möjlighet att reglera enligt plan- och bygglagen. Det finns ingen lag som särskilt styr utformningen av avtalen utan detta regleras av kommunens behörighet. Trots att flera av avtalsvillkoren som upprättas är mycket tveksamma eller helt saknar laglig grund har kommunen ett stort intresse av att kunna reglera dessa frågor.

Kommunerna har en nästintill olöslig uppgift då de förväntas styra bostadsmarknaden för att tillgodose att det finns bostäder som möter efterfrågan i kommunen och skapar förutsättningar för bostadsbebyggelse utan att ha de faktiska verktygen som krävs.<sup>3</sup> För att öka byggnationen av hyresrätter reglerar kommuner ofta i avtalen att bostadsbebyggelsen ska utgöras av hyresrätter. Man kan även ställa upp krav på byggnadsskyldighet där byggherren förbinds att påbörja och/eller slutföra byggnationen inom en viss tid för att säkerställa att byggnationen blir av. Många kommuner väljer även att ställa upp villkor för tekniska egenskapskrav som kan innebära att byggnationen måste följa exempelvis tillgänglighets- och miljökrav som går utöver reglerna i Boverkets byggregler, något som ofta leder till merkostnader för byggnationen.

Det finns olika sätt för kommunen att ställa upp dessa villkor. Valet av klausul är viktigt för att säkerställa att syftet efterlevs eller att kommunen blir kompenserad vid avtalsbrott. Eftersom lagligheten i flera av villkoren är tveksam finns det ett behov av att utreda hur de ställs upp, vilka lagar som står bakom och dess för- och nackdelar. En ny proposition från mars 2014 kom med lagförslag som är intressanta i detta sammanhang. Ett av förslagen innebär ett förbud för kommuner att ställa tekniska

---

<sup>2</sup> Boverket (2013a) *Bostadsmarknaden 2013-2014* s. 14, 20

<sup>3</sup> Boverket (2012) *Kommunernas planberedskap* s. 27-28

egendomskrav vid plangenomförande. Det är därför befogat att undersöka vad detta innebär för kommunens styrning vid en markförsäljning.

### 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna rapport är att undersöka förutsättningarna för styrning genom kommunal markförsäljning. Detta görs med särskilt fokus på hur kommuner reglerar upplåtelseform, byggnadsskyldighet och tekniska egenskapskrav vid markförsäljning samt genom att undersöka för- och nackdelar med olika styrningsmetoder. För att uppnå syftet är frågeställningarna följande:

- Hur kan kommuner vid markförsäljning eller genom upplåtelse av mark styra upplåtelseform för bostäder till hyresrätter, ställa krav på byggnadsskyldighet och reglera tekniska egenskapskrav?
- Hur påverkas möjligheten att styra av det nya lagförslaget kring tekniska egenskapskrav?
- Vilka svagheter och styrkor har styrningsmetoderna och hur uppnås syftet med styrningen på bästa sätt?
- Vilka fördelar finns med kommunal markförsäljning jämfört med styrning genom plan- och bygglagen?

### 1.3 Metod

Rapporten inleds med en teoridel som ger en bakgrund till ämnet, denna bygger på en litteraturstudie av lagtext, böcker och rapporter. De böcker som används har i flera fall tagits fram genom att läsa rapporter och examensarbeten inom ämnet och undersöka vilka källor de bygger på.

För att analysera villkor vid kommunal marköverlåtelse har ett 70-tal avtal undersökts varav det i arbetet, på olika sätt, hänvisas till 21 stycken. Avtalen har tagits fram genom internetsökning samt kontakter med kommuner. De tio största kommunerna i Sverige har fått möjlighet att bidra med avtal, vissa har visat en större vilja att bidra än andra. De avtal som lästs har olika benämningar men den gemensamma nämnaren är att de innebär en försäljning av kommunal mark, genom option eller direkt överlåtelse, i samband med en exploateringsprocess.

I avtalen har villkor gällande tre olika områden analyserats som är särskilt intressanta gällande kommunens intresse att styra utöver plan- och bygglagen och som kopplar till byggnationsproblematiken i Sverige. Olika sätt att ställa upp dessa villkor har tagits fram för att belysas närmare. Lagligheten i villkoren har undersökts genom studier av lagtext, förarbeten och lagkommentarer. De avtalsvillkor som redovisas i arbetet är inte alltid exakta citat utifrån avtal utan har i sin framställning anpassats för att på ett tydligt sätt belysa kärnan i dem. Villkoren är valda för att visa bredden i styrningsmöjligheterna och är inte menade att peka ut någon särskild kommun då flera av villkoren används av flera olika kommuner.



För att ytterligare analysera lagligheten i de olika avtalsvillkoren har ett flertal rättsfall tagits fram genom olika sökmotorer. Vidare har ett antal yrkesaktiva inom området intervjuats för att ge sin bild av de olika villkoren. Intervjupersonerna har valts med tanke på att få olika perspektiv på intentionen bakom villkoren och utformning av klausulerna.

### **1.4 Disposition**

I kapitel 2 ges en bakgrund till kommunen som institution, dess uppgifter och förhållningsregler. Särskilt fokuseras på kommunernas incitament att äga mark och dess ansvar för samhällsbyggande.

I kapitel 3 presenteras kommunernas möjlighet att styra en exploateringsprocess genom de instrument som finns i plan- och bygglagen. Möjligheten att styra i de fall då kommunen äger den mark som ska exploateras presenteras sedan i kapitel 4.

Kapitel 5, 6 och 7 behandlar de tre utvalda styrningsområdena. Olika exempel presenteras som sedan kopplas till lagregler, kommentarer från intervjuer och eventuella följdproblem. Kapitel 8 tar upp olika sätt att säkerställa att avtalsvillkoren efterlevs.

I kapitel 9 ges en analys av för- och nackdelar med olika klausuler i syfte att undersöka dess gränser och vilken regleringsmetod som är den bästa för respektive område. Slutsatser kring fördelar med kommunal markförsäljning presenteras i kapitel 10.

### **1.5 Avgränsningar**

Vid genomgång av avtalen har enbart fokuserats på de villkor som kopplar till rapportens syfte och föreställningar. Övriga klausuler med tveksamheter har bortsetts från.

Rapporten fokuserar på juridiska svagheter och styrkor med klausulerna, främst ur kommunens synvinkel. Ekonomiska för- och nackdelar berörs endast i viss mån. Några intervjuer med byggherrar har inte genomförts varför deras perspektiv inte presenteras.

### **1.6 Felkällor**

Rättsfall både från Högsta domstolen och från hovrätter har använts. Hovrättsdomarna är inte prejudicerande men har använts som vägledning då högre domar inte finns.

Vi reserverar oss för eventuella tolkningsfel som riskerar att uppstå vid presentation av rättsfall, intervjusamtal och litteraturstudier. Som nämnts tidigare återges inte direktcitrat från klausulerna utan kärnan presenteras. Det finns alltid en risk att

## Kommunal markförsäljning

---

information går förlorad då klausuler förkortas och läses enskilt utan koppling till sitt sammanhang i avtalet.

Vi har vid avtalsframtagning inte valt bort de avtal som ännu inte signerats av parterna. Intresset av att undersöka lagligheten i en tänkt klausul är lika stort som i en antagen klausul.

## 2 Kommunalt markägande

Detta kapitel syftar till att ge en inledande presentation av kommunernas organisation, deras ansvar för samhällsbyggande och incitament att äga mark. Efter detta följer en redogörelse för den lagstiftning som styr kommunerna, både övergripande principer och specifika lagar för samhällsbyggande och markförsäljning.

### 2.1 Kommunernas organisation och uppgifter

I Sverige finns 290 kommuner av varierande storlek, läge, befolkningensmängd och marknad för arbete och bostäder vilket skapar olika förutsättningar för kommunernas arbete. Viktigt för kommunernas arbete är den i regeringsformen uttryckta principen om självstyre. Den innebär en decentralisering av statens makt till kommunerna och ger dessa möjligheter att, i viss mån, själva välja sina vägar. Kommunens roll styrs sedan mer definierat i flera olika lagar där kommunallagen (1991:900) är av särskild betydelse. Bestämmelserna i kommunallagen behandlar vad som brukar kallas den kommunala kompetensen. I lagen framgår att kommuner själva får ta hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller medlemmar och som inte ska handhas av någon annan. Vissa av kommunens uppgifter styrs alltså direkt i lag medan andra utgår från kommunens intressen. Till lagstadgade uppgifter hör exempelvis skola, social omsorg, plan- och byggfrågor, vatten och avlopp samt bostäder.

Det högst beslutande organet i en kommun är kommunfullmäktige som består av politiker valda direkt av kommuninvånarna. Det är kommunfullmäktige som ska besluta om ärenden som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen. Kommunfullmäktige tillsätter en kommunstyrelse och de nämnder som behövs för att fullgöra kommunens uppgifter samt bestämmer nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Nämnderna har till uppgift att bereda kommunfullmäktiges ärenden och ansvara för att kommunfullmäktiges beslut verkställs. De har rätt att besluta i frågor som rör förvaltningen och kan, av kommunfullmäktige, delegeras rätt att ta beslut inom visst ärende som inte är av direkt avgörande betydelse. Reglerna kring kommunernas organisation finns i 3 kap. KL.

En av kommunernas uttryckta skyldigheter är ansvaret för samhällsbyggandet. Ett flertal olika lagar tar upp det allmännas ansvar för att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning som grundas på bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF. Särskilt viktig är plan- och bygglagen (2010:900) som syftar till att, med beaktande av den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Där framgår även att det är en kommunal angelägenhet att planlägga för framtida användning av mark- och vattenområden.

## 2.2 Kommunen som markägare

Kommunernas tradition av att äga mark är stark i Sverige och beror till stor del på förra seklets markpolitik. Även idag är kommunalt markäggande av betydelse och det finns flera anledningar för kommunerna att behålla markreserven.

### 2.2.1 Historia

Den mark- och bostadspolitik som bedrevs under 1940- till och med 1970-talet är bidragande till ett historiskt starkt kommunalt markäggande. Under denna period ansågs den kommunala marken vara ett viktigt instrument för att säkerställa det bostadspolitiska målet, goda bostäder åt alla. För att tillgodose detta infördes både nya lagar och finansieringshjälp för att säkerställa att kommunen införskaffade mark.<sup>4</sup>

Efter andra världskriget infördes nya bostadspolitiska åtgärder som innebar att stat och kommun tog ett stort ansvar för bostadsförsörjningen. Lagstiftning om kommunala åtgärder för att främja bostadsförsörjningen och andra omfattande offentliga styrmedel infördes, både för bostadspolitiken och för andra områden såsom exempelvis arbetsmarknaden. I samband med detta etablerades det kommunala planmonopolet genom 1947 års byggnadslag. Staten erbjöd även direkta bostadssubventioner i form av tillägglån och bidrag. Genom miljonprogrammets målsättning att bygga en miljon lägenheter mellan 1965 och 1974 ansåg man att kommunal mark var viktig. För att tillgodose detta infördes flera instrument för kommunerna att öka markberedskapen som i princip resulterade i att kommunerna tvingades äga strategisk mark. Ett av instrumenten som infördes var förköpslagen som gav kommunen en förköpsrätt för mark. Lagen innebar att kommunen kunde träda i köparens ställe vid en fastighetsöverlåtelse och betala det pris som var överenskommet. Man införde finansieringsstöd genom en marklånefond för kommunala markförvärv, detta för att man ansåg att kommunerna borde ha en markberedskap för de närmaste tio årens byggande. Även expropriationslagens införande i början på 1970-talet var viktig och gav möjlighet för kommunen att lösa in mark för angelägna kommunala ändamål.<sup>5</sup>

Att kommunen hade goda förutsättningar att förvärva och äga mark märks tydligt i att cirka 80 % av bostadsproduktionen under 1970-talet genomfördes på mark som ursprungligen varit kommunägd. Dessa siffror sjönk sedan något och 1990 låg siffran på 75 %.<sup>6</sup>

### 2.2.2 Idag

Även idag spelar kommunalt markäggande stor roll och kommunernas incitament att äga mark är flera. En viktig anledning är att kommunen genom försäljning av mark till utvald byggherre kan styra markanvändningen utöver möjligheterna enligt plan- och bygglagen. Genom att äga mark i oexploaterade områden finns även möjlighet att

---

<sup>4</sup> Ceasar, Kalbro, Lind (2012) *Bäste herren på täppan?* s. 68

<sup>5</sup> Boverket (2007) *Bostadspolitiken* s. 61, 66-67

<sup>6</sup> Boverket (2005) *Markpolitik och kommunala markpriser* s. 13

i framtiden tillgodogöra sig av den troliga värdestegring som kan ske om marken detaljplanläggs. En annan anledning är att kommunen vid försäljning av mark kan skapa intäkter som kan användas för att finansiera kommunal infrastruktur.<sup>7</sup> En ytterligare aspekt kopplad till kommunalt markägande är fördelen med att upprätthålla en markreserv i strategiskt syfte för att i framtiden kunna göra byten av mark och anpassning av fastighetsindelning som krävs vid nyexploatering av ett område. Att kommunen är en av få fastighetsägare inom ett framtida utbyggnadsområde underlättar både vad gäller planering och genomförande då risken att processen blir långdragen och kostsam, exempelvis till följd av markinlösen av flera fastighetsägare och överklaganden, minskar.

För att belysa ambitionerna med markpolitiken kan kommunerna sätta upp mål eller upprätta särskilda program med målsättningar. Ett exempel på detta är Ale kommun som tagit fram ett program för sin markpolitik. Kommunen har som målsättning att uppnå en befolkningsökning om 2 % per år och för att tillgodose detta ställs olika krav på markpolitiken. Kommunen vill till exempel skapa attraktiva bostadsområden och kunna anvisa bra mark för verksamheter. För att göra det krävs en aktiv markpolitik för att förvärva eller på annat sätt tillgodose behovet av mark.<sup>8</sup>

Boverket gjorde 2005 en studie av tretton kommuner med utgångspunkt i olika markfrågor. Det framkom att kommunens markreserv i allmänhet ansågs som god. Att kommunerna har ett stort markinnehav gör att de i flera fall kan anses ha monopol på marken vilket ger dem en stor möjlighet att styra utbudet av mark för bostäder och bedriva en aktiv bostadspolitik.<sup>9</sup> I Boverkets undersökning av bostadsmarknaden 2013 framkom att 11 % av kommunerna uppger att de äger den mark som är aktuell för planerad eller pågående bostadsbyggnation och 74 % anger att de äger delar av den aktuella marken.<sup>10</sup> Enligt många kommuner kommer den kommunala marken att vara en viktig faktor för bostadsbyggandet även i framtiden.<sup>11</sup>

### 2.3 Lagstiftning

Kommunens övergripande befogenheter och skyldigheter behandlas i kommunallagen som kompletteras med ett flertal andra lagar och principer. Nedan redogörs för de viktigaste av dem som kommunen har att förhålla sig till i sitt arbete och särskilt i sin roll som markägare. Inledningsvis presenteras den övergripande lagstiftning som stadgar kommunens allmänna förhållningsregler och sedan redogörs för de lagar som äger särskild tillämpning vid samhällsplanering och markförsäljning.

---

<sup>7</sup> Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering* s. 94-97

<sup>8</sup> Ale kommun (2009) *Markpolitiskt program*

<sup>9</sup> Boverket (2005) *Markpolitik och kommunala markpriser* s. 3, 49-51

<sup>10</sup> Boverket (2013a), *Bostadsmarknaden 2013-2014* s. 38

<sup>11</sup> Ceasar, Kalbro, Lind (2012) *Bäste herren på täppan* s. 68

### 2.3.1 Övergripande lagar och principer

Nedan presenteras några viktiga lagar och principer som styr kommunernas agerande.

- **Legalitetsprincipen** i 1 kap. 1 § 3 st RF innebär att all offentlig makt i Sverige utövas under lagarna. Kommuner och andra offentliga organ har att rätta sig efter gällande lagstiftning och sedvanerättsliga principer vilket betyder att allt som avtala om måste ha lagstöd.
- **Likställighetsprincipen** i 2 kap. 2 § KL är ledande i kommunernas myndighetsutövning och sätter gränserna för hur kommunen behandlar sina kommunmedlemmar i olika situationer. Principen stadgar att kommuner ska behandla sina medlemmar lika om sakliga skäl att göra avsteg från principen inte finns.
- **Objektivitets- och likhetsprincipen** i 1 kap. 9 § RF innebär att kommunerna har en plikt att i sitt arbete iaktta saklighet och opartiskhet. Alla medborgare är lika inför lagen och ska inte kunna gynnas eller missgynnas i jämförelse med någon annan om de sakliga förutsättningarna i övrigt är lika.
- **Illojal maktanvändning** har betydelse i situationer som det saknas speciella lagregler för. Kommunen har inte rätt att agera godtyckligt, de måste fortfarande handla inom sin kompetens. En kommun kan inte ta betalt för sin myndighetsutövning om det inte finns lagstöd för det och kan heller inte använda sin maktposition i syfte att främja en viss företagare i kommunen eller för att frambringa en viss prestation.<sup>12</sup>
- **Förbudet mot stöd till enskilda näringsidkare** i 2 kap. 8 § 2 st KL sätter gränserna för kommunernas agerande när det gäller stöd till enskilda näringsidkare utan att synnerliga skäl föreligger. Detta innebär bland annat att kommunen inte kan sälja mark till ett pris som uppenbart inte överrensstämmer med marknadsvärdet för fastigheten.
- **Krav på god ekonomisk hushållning** i 8 kap. 1 § KL gäller för alla kommunens verksamheter och medför bland annat en skyldighet att sälja fastigheter till marknadsvärde.

Europeiska unionen har ett antal ytterligare bestämmelser som kommunerna ska förhålla sig till vid fastighetsöverlåtelser, särskilt aktuella är EU:s regler om statsstöd. Syftet med reglerna är främst att säkerställa att konkurrensförhållandena inte rubbas genom att stat eller kommun särskilt gynnar ett företag. Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget tillåts därför inte att en fastighet säljs till ett pris som understiger marknadsvärdet. Kontroll att reglerna efterföljs sker genom att medlemsstaterna ska, vid misstanke om försäljning till underpris, göra en anmälan om detta till kommissionen som sedan bedömer om försäljningen uppfyller kraven på marknadsmässigt pris.

---

<sup>12</sup> Madell (1998) *Det allmänna som avtalspart* s. 140-149

### 2.3.2 Samhällsbyggande

Plan- och bygglagen utgör den centrala lagstiftningen för byggande och innehåller bestämmelser om kommunernas planläggning och bygglovgivning. Lagens huvudsyfte är att styra förutsättningarna för planering av mark- och vattenanvändning, detta med beaktande av att allmänna och enskilda intressen ska tillvaratas. Andra övergripande mål med lagstiftningen är att marken ska användas till det den är bäst lämpad för samt att byggnader ska vara estetiskt tilltalande och tillsammans ha en god helhetsverkan. Kommunernas verktyg för att uppnå lagstiftningens syften är möjligheten att upprätta och anta regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser samt genom lovprövning för byggande, rivning och markarbeten.

I 1 kap. 2 § PBL stadgas att kommunen genom planmonopolet avgör var, när och hur en detaljplan ska upprättas. Kommunerna har härigenom ensamrätt att upprätta de planer som behövs för att markexploatering, det vill säga att markanvändningen förändras och att ny bebyggelse uppförs, ska kunna komma till stånd. Ensamrätten är inte ensidig utan innefattar även en skyldighet som exempelvis kommer till uttryck genom att kommunerna måste ha en aktuell översiktsplan som sätter ramarna för nutida och framtida markanvändning.

I 12 kap. PBL regleras att varje kommun måste ha en byggnadsnämnd som ska verka för god byggnadskultur och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö. Nämnden ska dessutom med uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen inom kommunen samt ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning.

Varje kommun ska enligt bostadsförsörjningslagen (2013:866), genom riktlinjer antagna av kommunfullmäktige, planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder samt att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Vid upphandling har kommunerna att rätta sig efter lagen (2007:1069) om offentlig upphandling som syftar till att främja konkurrenskraftig och affärsmässig upphandling. I lagen finns särskilda regler för olika upphandlingsformer som styr hur upphandlingen ska ske. Vid exploatering gäller denna lag i de fall då byggherren även åläggs att uppföra en byggnad eller anläggning på uppdrag åt kommunen, exempelvis en kommunal förskola.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering*. s. 149

### 2.3.3 Markförsäljning

För de situationer då staten säljer mark styr förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. som syftar till att reglera hur de statliga myndigheterna ska agera vid försäljning av mark. I förordningen sätts gränser för hur stora fastighetsvärden myndigheterna får handha försäljningar för samt att försäljningar ska ske affärsmässigt och till marknadsvärde. Någon motsvarighet till situationen då kommuner överlåter fast egendom finns inte, varför ett flertal lagar tillsammans ger ramarna för hur kommunerna får agera i dessa situationer.

I jordabalken finns regler som berör fast egendom. I 4 kap. JB behandlas regler om köp, byte och gåva där första paragrafen innehåller de formkrav som krävs vid köp av fast egendom. Formkraven kräver att ett skriftligt köpeavtal undertecknat av båda parter upprättas. I köpeavtalet ska det framgå att säljaren överlåter den fasta egendomen till köparen, vilken fastighet det rör sig om samt en uttryckt eller annars beräkningsbar köpeskillning.

Vissa villkor vid fastighetsköp måste finnas med i köpehandlingen för att vara giltiga enligt 4 kap. 3 § JB. Detta gäller exempelvis om förvärvet görs beroende av villkor, så kallade återgångsvillkor, eller om köparens överlåtelsemöjligheter inskränks. Generellt gäller att köpet inte får villkoras längre än två år från den dag då köpehandlingen upprättades, detta regleras i 4 kap. 4 § JB. Avtalar man om längre tid är köpet ogiltigt. Tre undantag från denna regel finns och i dessa fall är det möjligt att villkor gäller längre än två år. Undantagen gäller villkor om att fastighetsbildning ska genomföras, villkor som grundas på bestämmelse enligt lag samt villkor om att köpeskillningen betalas.

Lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetens område, i dagligt tal kallad avtalslagen, reglerar det civilrättsliga förhållandet mellan avtalsparterna och är tillämplig även då det allmänna sluter avtal. Lagen innehåller bland annat paragrafer som tar upp under vilka förutsättningar och på vilket sätt giltiga avtal upprättas, tolkning av avtalen och vid vilka situationer ett avtal ska anses ogiltigt. 36 § AvtL är en generalklausul som är tillämplig på oskäligen avtalsvillkor och ger möjlighet till jämkning av dessa. Paragrafen syftar främst till att skydda den svagare avtalsparten. Vid prövning av oskäligheten i villkoret ska särskild hänsyn tas till behovet av skydd för den part som har en svagare ställning.<sup>14</sup> De tvingande bestämmelserna i jordabalken gäller i första hand och avtalslagens funktion begränsas till att avgöra om ett giltigt avtal föreligger och om det i vissa fall kan jämkas.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ramberg & Sigeman (2012) *Malmströms civilrätt* s. 91

<sup>15</sup> Madell (1998) *Det allmänna som avtalspart* s. 78



### 3 Styrning genom plan- och bygglagen

Kapitlet förklarar hur en exploateringsprocess går till och vilka möjligheter kommunen har att styra med de instrument som finns i plan- och bygglagen samt genom kompletterande avtal.

#### 3.1 Exploateringsprocessen

Vid markexploatering, alltså när markanvändningen förändras och ny bebyggelse uppförs i ett område, sker en process som omfattar flera moment. Från det att ett projekt initieras och vidare under planering, tillståndsprovning och byggande styrs processen av de inblandande aktörernas intressen och de lagar de har att förhålla sig till. Exploateringen anpassas efter förutsättningarna i det enskilda fallet och varje markexploatering har sina speciella särdrag. Två faktorer är av särskild betydelse för hur exploateringsprocessen genomförs – ägarförhållandena inom exploateringsområdet och byggherrens roll i processen. Särskilt intressant vad gäller ägarförhållandena är om exploateringen sker på kommun- eller privatägd mark. För byggherrens roll är det av betydelse om de medverkar aktivt redan i utformningen av detaljplanen.<sup>16</sup>

Utöver de lagregler som styr exploateringsprocessen krävs ofta kompletterande avtal för att styra förhållandet mellan parterna. I de fall då byggherren och kommunen gemensamt tar fram detaljplanen tecknas genomförandeavtal mellan kommun och fastighetsägare/byggherrar. Genomförandeavtal delas sedan in i exploaterings- och markanvisningsavtal där exploateringsavtal används då byggherren äger marken som ska exploateras.<sup>17</sup> Denna typ av avtal regleras inte i PBL då det enligt förarbetena ansågs vara mycket svårt att utforma generella föreskrifter utan dessa skulle bli alltför allmänna för att ge något effektivt skydd för motparten utöver det som redan finns i avtalslagen.<sup>18</sup>

Kommunens möjligheter att styra en exploateringsprocess bygger på både planmonopolet som ger möjlighet att styra genom detaljplanen och på kommunens roll som avtalspart i tillhörande genomförandeavtal.

---

<sup>16</sup> Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering*, s. 11-17

<sup>17</sup> Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering* s. 133

<sup>18</sup> Madell & Lundberg (2008) *Ska vi singla slant?* s. 34

## 3.2 Styrning genom planer

Kommunen har genom det kommunala planmonopolet i plan- och bygglagen stor möjlighet att styra utformningen och användningen av ett markområde.<sup>19</sup> Detaljplanen styr tillåten markanvändning av ett begränsat område och krävs i stort sett vid all nybyggnation inom tätbebyggt område.

### 3.2.1 Detaljplan

De situationer då detaljplan krävs regleras i 4 kap. 2 § PBL. Processen att ta fram en detaljplan inleds med ett initiativ från någon sida, antingen av en framtida byggherre eller av kommunen själv. En byggherre som har en projektidé om nybyggnation kan lämna in en förfrågan om planbesked enligt 5 kap. 2 § PBL. Kommunen är då inom fyra månader skyldig att lämna ett besked om de tänker påbörja planarbetet och i så fall när detta beräknas vara klart.

När beslut är taget om att upprätta en detaljplan görs ett planförslag som berörda myndigheter och sakägare ska få tillfälle att yttra sig om. Planförslaget innefattar en plankarta med bestämmelser som kompletteras med ett antal dokument, bland annat planbeskrivning och genomförandebeskrivning som i text beskriver planens innehåll och hur den är tänkt att praktiskt genomföras. Planförslaget görs sedan tillgängligt för granskning under en viss tid, detta för att hålla allmänheten väl underrättad kring vad som sker inom samhällsbyggnadsområdet i kommunen. I detta skede finns även möjlighet att överklaga. I 22 § förvaltningslagen (1986:223) stadgas att den som beslutet angår har rätt att överklaga, vilket i praxis ansetts vara ägare till fastigheter som ligger inom planområdet eller gränsar till planområdet.<sup>20</sup> Om ingen överklagar antas detaljplanen av kommunfullmäktige och vinner laga kraft tre veckor senare.

Genom att planen vinner laga kraft får den rättsverkan i form av att rättigheter och skyldigheter fastläggs. En principiell rätt att bygga i enlighet med detaljplan uppkommer i samband med planens antagande och gäller under dess genomförandetid, vilken kan variera mellan 5 och 15 år. En skyldighet för kommunen som planmyndighet uppkommer också då lov som stämmer överrens med planen ska beviljas.

Under 1960-talet användes begreppet planberedskap som innebar att kommunerna tog fram planer som i princip lades på hög i väntan på att en byggherre ville sätta igång att bygga. Idag är situationen helt annorlunda. Detaljplaner som tas fram är sammankopplade med det projekt som ska genomföras. Kommunernas uppgift har utvecklats till att upprätthålla en bra översiktsplan som ger underlag och förberedelse inför exploateringar.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering* s. 28

<sup>20</sup> Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering* s. 41

<sup>21</sup> Boverket (2012) *Kommunernas planberedskap* s. 26

För flera byggnadsåtgärder krävs bygglov, dessa regleras i 9 kap. PBL. Inom detaljplanerat område är bygglovsplikten utökad vilket innebär att bygglov krävs för fler åtgärder än om detaljplan ej funnits. När en bygglovsansökan kommer in till byggnadsnämnden prövas den utifrån de särskilda förutsättningar som finns, bland annat prövas om åtgärden överensstämmer med detaljplanen och om detaljplanens genomförandetid gäller. Ett beviljat bygglov är giltigt under en viss tid som innebär att åtgärden måste påbörjas inom två år och avslutas inom fem år för att inte upphöra att gälla.<sup>22</sup>

### 3.2.2 Innehåll i detaljplan<sup>23</sup>

Innehållet i detaljplaner kan uppdelas på bestämmelser som måste finnas med och bestämmelser som kan finnas med. Vad som måste behandlas i detaljplanen är markens uppdelning i kvartersmark och allmän platsmark samt utformningen av allmän plats som kommunen är huvudman för, detta framgår av 4 kap. 5 § PBL. I plan- och bygglagens fjärde kapitel finns en uttömmande uppräkningslista av sådant som man genom detaljplan kan styra. Nedan följer en sammanställning över detta.

- **Byggnaders användningssätt och begränsning av ytan byggnader upptar inom planen (4 kap. 11 §)**

Vad gäller byggnaders användning kan kommunen styra om det exempelvis ska vara industri eller bostäder. I fallet bostäder kan antal lägenheter av en viss storlek och typ styras. Upplåtelseform, det vill säga om bostäderna ska vara hyresrätter, bostadsrätter eller ägarlägenheter, är exempel på planbestämmelse som saknar lagstöd och som aldrig kan styras genom detaljplan.<sup>24</sup>

- **Planbestämmelser som anger placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter (4 kap. 16 §)**

Genom denna typ av bestämmelse kan byggnaders färg, materialval och byggnadsätt regleras. Även bullerdämpning, grundläggningsteknik och energihushållning kan regleras via planbestämmelser. I 8 kap. PBL finns bestämmelser om tekniska krav på byggnader. Ett byggnadsverk ska uppfylla ett antal tekniska krav, bland annat vad gäller bärförmåga, energihushållning och värmeisolering. I plan- och byggförordningen (2011:338) har regeringen meddelat föreskrifter som preciserar kraven. Boverket är den myndighet som vidare får ta fram föreskrifter som underlättar tillämpningen av lag och förordning, vilket resulterat i Boverkets byggregler. Det är alltså dessa regler som gäller då kommunen ställer krav på vissa tekniska lösningar, både som planbestämmelse och vid bygglovgivning.

---

<sup>22</sup> Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering* s. 42-47

<sup>23</sup> Avsnittet bygger i stora drag på Boverket (2013b) *PBL Kunskapsbanken*

<sup>24</sup> Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering* s. 34

## Kommunal markförsäljning

---

- Markreservat för allmänna ändamål inom kvartersmark (4 kap. 6 §)
- Utformning av allmän plats där kommunen inte är huvudman (4 kap. 8 §)
- Stängsel och utfart (4 kap. 9 §)
- Markytans utformning och vegetation (4 kap. 10 §)
- Skydd mot störningar (4 kap. 12 §)
- Parkering (4 kap. 13 §)
- Bygglov, rivningslov och marklov (4 kap. 15 §)
- Förbud mot förvanskning (4 kap. 16 §)
- Strandskydd (4 kap. 17 §)
- Fastighetsindelning m.m. (4 kap. 18 §)
- Tillfällig användning av mark eller byggnader (4 kap. 26 §)

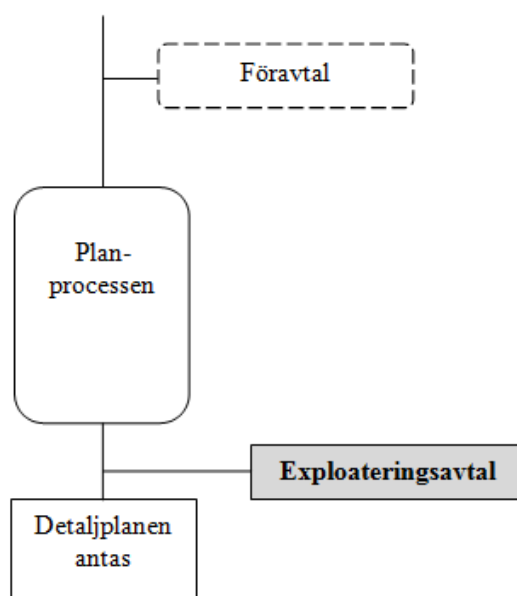
Plan- och bygglagens regleringsverktyg ger planförfattarna möjligheter att göra planer med varierande detaljeringsgrad anpassat till varje exploateringsprojekt. Dock begränsas styrningsmöjligheten genom att en plan aldrig får göras mer detaljerad än vad som krävs gentemot planens syfte samt att planbestämmelser som inte finns uppräknade i lagen är ogiltiga.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering* s. 32

### 3.3 Exploateringsavtal

I de fall då en byggherre äger marken som är föremål för exploatering upprättas ofta ett avtal, så kallat exploateringsavtal, mellan kommun och byggherre för att samordna exploateringsprocessen. Avtalet styrs inte av reglerna i PBL men används som ett komplement för att styra särskilda frågor kring exploateringen. Ett exploateringsavtal tecknas alltid före antagandet av detaljplanen och i vissa fall tecknas även ett föravtal med övergripande mål och intentioner innan detaljplaneprocessen startar, se figur 3.1.



**Figur 3.1.** Avtalsrelationer i förhållande till planprocessen då byggherren äger marken.<sup>26</sup>

Exploateringsavtalens syfte är att reglera ansvarsfrågor för utförande och finansiering av olika delar av exploateringen. Vad som regleras i exploateringsavtalet beror på projektet i sig. Övergripande frågor såsom tidsplan och hur tvister ska behandlas kan förekomma. Mer specifika frågor om vem som ansvarar för sanering av förorenade markområden, upplåtelse av rättigheter, utformning av allmänna platser och gatukostnadsavgifter är också sådant som man kan vilja reglera i ett exploateringsavtal. Även punkter som man i ett tidigt skede vill fastlägga kan finnas med i avtalen, till exempel att byggherren åtar sig att följa ett visst gestaltningsprogram som kommunen tagit fram. Några bindande beslut om bebyggelsens utformning kan inte göras i exploateringsavtalet eftersom bestämmelser av detta slag helt och hållet styrs av detaljplan.<sup>27</sup>

Kommunens förhandlingsposition för dessa avtal grundar sig på det kommunala planmonopolet och kommunens roll som planmyndighet. Exploateringsavtalet är ett

<sup>26</sup> Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering* s. 134

<sup>27</sup> Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering* s. 134-143

civilrättsligt avtal mellan kommun och byggherre men det faktum att kommunen agerar som planmyndighet ger ofrånkomligt en viss skevhet i avtalssituationen. Lagstiftningen som gäller för exploateringsavtal grundar sig både i den kommunala kompetensen enligt kommunallagen och i de olika offentlighetsrättsliga principerna, se avsnitt 2.3.1. Innebörden av detta blir att en kommun aldrig genom avtal kan få igenom villkor som går längre än vad offentlighetsrättslig lagstiftning tillåter.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Madell (1998) *Det allmänna som avtalspart* s. 462-471

## 4 Styrning genom markförsäljning

I de fall kommunen agerar som markägare finns större förhandlingsutrymme och möjlighet att i avtal ställa upp särskilda villkor för försäljningen. I avtalen kan kommunen styra både pris och andra prestationer för försäljning.<sup>29</sup> I följande kapitel beskrivs markanvisningsprocessen och de tillhörande avtalen.

### 4.1 Markanvisning

Ett av incitamenten för kommunerna att äga mark är att kunna styra exploateringen, exempelvis uppger Ale kommun i sitt markpolitiska program att kommunalt markägande är en fördel för att kunna styra på det sätt man vill och för att undvika spekulation. Vid bostadsbyggande eftersträvar kommunen olika upplåtelseformer och goda, trygga boendemiljöer till rimliga priser inom ekologiskt hållbara ramar. Kommunens ambition är även att byggnation ska ske med lågt energibehov och låga emissioner. Utan kommunalt markägande minskar möjligheterna att styra över exempelvis tidpunkt för byggstart och upplåtelseform.<sup>30</sup>

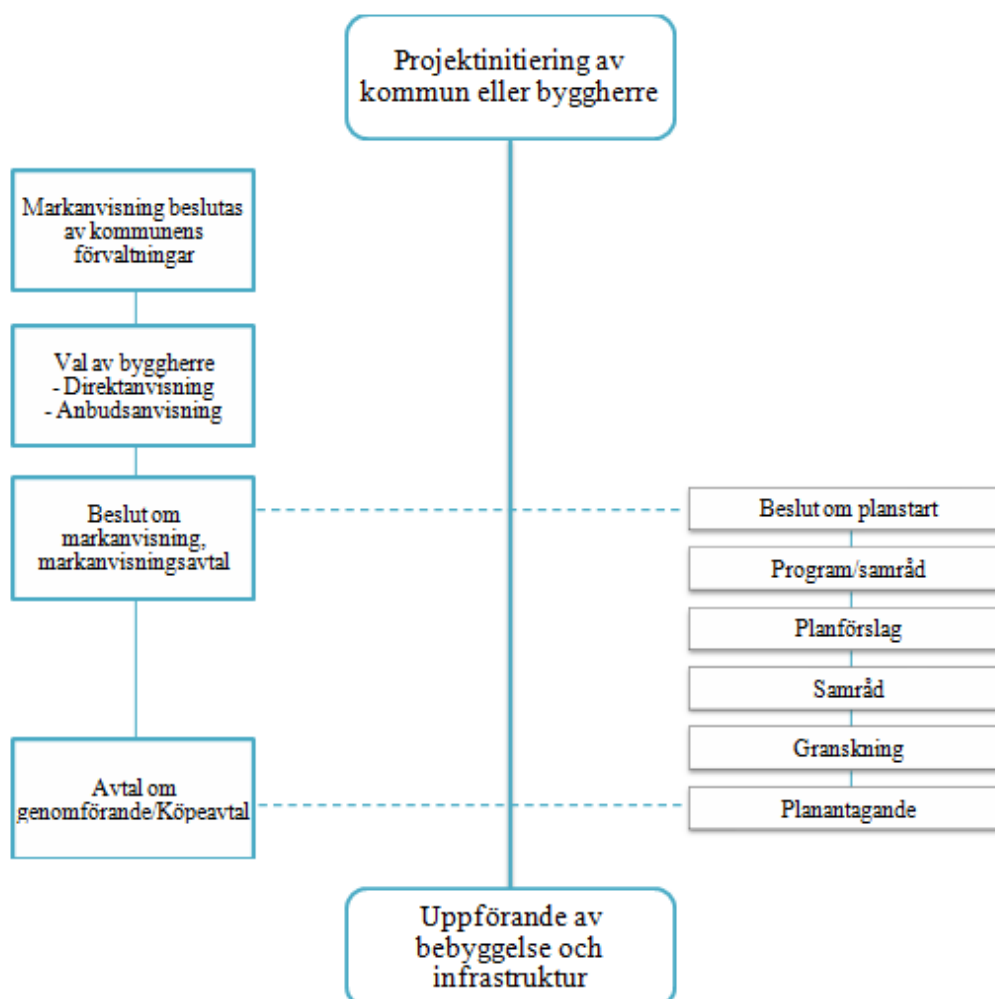
När kommunen äger marken som ska exploateras kan kommunen själv välja vilken byggherre de vill sälja till och när i planeringsprocessen de blir delaktiga. På det sättet kan de styra exploateringen utöver möjligheterna i plan- och bygglagen eftersom förutsättningarna för markförsäljningen regleras i ett avtal. Kommunen väljer byggherre efter vem de finner lämplig utifrån olika kriterier beroende på projekt. När byggherren är utsedd tecknas ett avtal mellan parterna som kan reglera bland annat markpris, ansvar för fortsatt planerings- och projekteringsarbete, marköverföringar, ansvar för byggande av infrastruktur samt fördelning av kostnader mellan kommunen och byggherren.<sup>31</sup> I figur 4.1 finns en schematisk skiss över hur de olika skedena i processen kopplar till varandra. Alla projekt har dock unika förutsättningar och ordningsföljden kan variera. Markanvisnings- och detaljplanprocesserna löper parallellt och startar båda med projektinitering och avslutas med uppförande av bebyggelse och infrastruktur. Till vänster visas markanvisningsprocessen från beslut om markanvisning till köpeavtal. Till höger finns detaljplanprocessen där beslut om planstart ofta fattas i samband med beslut om markanvisning. När planen antas finns förutsättningar för att upprätta köpeavtal.

---

<sup>29</sup> Fastighetsekonomisk analys och fastighetsrätt (2011) s. 134-135

<sup>30</sup> Ale kommun (2009) *Markpolitiskt program*

<sup>31</sup> Fastighetsekonomisk analys och fastighetsrätt (2011) s. 127-128



**Figur 4.1.** Schematisk skiss över markanvisningsprocessen i relation till detaljplanprocessen.<sup>32</sup>

## 4.2 Markanvisningspolicy

Många kommuner har en markanvisningspolicy med riktlinjer för hur försäljningar av kommunal mark ska ske. I dagsläget finns inget lagstöd som styr utformningen av markanvisningspolicy och det finns därmed inga krav på att en policy ska finnas eller vad den ska innehålla.<sup>33</sup>

I markanvisningspolicy ges de generella villkoren för markanvisningar i kommunen. De reglerar bland annat markanvisningens tidsbegränsning, kommunens möjligheter

<sup>32</sup> Inspiration från Ceasar, Kalbro & Lind (2012) *Bäste herren på täppan?* s. 47

<sup>33</sup> Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering* s. 145



att återta markanvisningen och överlåtelsemöjligheter för byggherren. Det finns ofta villkor om fördelning av kostnader under detaljplaneprocessen där byggherren kan få stå för alla kostnader och det kan regleras att ingen ersättning utgår om projektet avbryts. Många kommuner har även villkor att byggstart ska ske inom viss tid efter att detaljplanen vunnit laga kraft.<sup>34</sup>

För att ytterligare exemplifiera innehållet i en markanvisningspolicy finns i Stockholms stads policy *Markanvisningens ABC i Stockholms stad* en vision för stadens utveckling i framtiden, tips för byggherrar att tänka på vid ansökan om markanvisning, hur markanvisningen går till, hur val av byggherre görs samt villkor för markanvisningen. Som villkor nämns exempelvis att mark för hyresrätter kan säljas till marknadsvärde alternativt upplåtas med tomträtt medan marken för bostadsrättslägenheter ska säljas till marknadsvärde, det ställs även upp bl.a. tidsvillkor, återtagandevillkor och överlåtelseförbud. Vid val av byggherre tas exempelvis hänsyn till byggherrens ekonomi, stabilitet och intresse av en långsiktig förvaltning av bebyggelsen med avsedd upplåtelseform samt hur man uppfyllt policyn i tidigare projekt.<sup>35</sup> I vissa kommuner förekommer särskilt framtagna riktlinjer för större utbyggnadsområden, exempelvis har Malmö stad upprättat ett eget dokument med vision och förutsättningar kring markanvisning för Hyllie.<sup>36</sup>

### 4.3 Anvisningsprocessen

Det finns i dagsläget ingen specifik lag som ger riktlinjer för kommunen om hur de ska välja byggherre vid markanvisningar. Tilldelningsmetoderna som används har skapats genom de kommunal- och EU-rättsliga regler som finns. Byggherren kan utses genom olika förfaranden där kommunen har stora möjligheter att själv utforma förutsättningarna. Två huvudmetoder kan urskiljas där den första innebär en anbudsanvisning och den andra är en direktanvisning. Vid anbudsanvisning ger flera byggherrar in anbud som sedan bedöms utifrån olika kriterier där betalningsvilja och bebyggelseutformning ofta är viktiga parametrar. Vid direktanvisning sker ingen jämförelse mellan byggherrar utan en byggherre utses direkt av kommunen, antingen sker detta genom att byggherren själv lämnat förslag för bebyggelse eller genom att kommunen kontaktat byggherren direkt. Vid direktanvisning måste prisbestämningen ske genom en oberoende expertvärdering. Dessa två sätt kompletteras av kombinationer av anbuds- och direktanvisning.<sup>37</sup>

I markanvisningspolicys ges ofta kommunens formella kriterier för val av byggherre. Där ställs krav på byggherrens ekonomiska möjlighet att genomföra projektet samt möjlighet att uppfylla olika kvalitets- och miljökriterier. Vid bedömning tas hänsyn till hur byggherren skött sig i tidigare markanvisningar. Det kan även ställas krav på att byggherren inte sitter på outnyttjade byggrätter eller själv har ett stort

---

<sup>34</sup> Ceasar, Kalbro & Lind (2012) *Bäste herren på täppan?* s. 38

<sup>35</sup> Stockholms stad (2010) *Markanvisningens ABC*

<sup>36</sup> Malmö stad (2007) *Vision och förutsättningar kring markanvisning Hyllie*

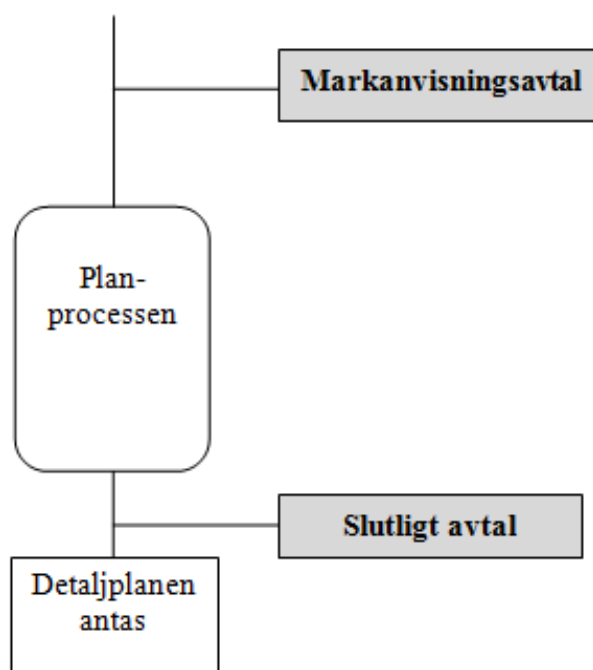
<sup>37</sup> Ceasar, Kalbro & Lind (2012) *Bäste herren på täppan?* s. 40-46

markinnehav. Många kommuner anger att markanvisningarna ska främja en god konkurrens.<sup>38</sup>

Vem som fattar beslutet om val av byggherre beror på kommunens organisation och projektets art men tas oftast av en facknämnd, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Efter beslut om val av byggherre skrivs ett markanvisningsavtal mellan kommunen och byggherren.<sup>39</sup>

### 4.4 Avtalen

I figur 4.2 finns en schematisk skiss över avtalen som upprättas under markanvisningsprocessen.



**Figur 4.2.** Avtalsrelationer i förhållande till detaljplaneprocessen då kommunen äger marken.<sup>40</sup>

När kommunen utsett byggherre för ett projekt tecknas ett avtal mellan kommunen och byggherren som oftast kallas markanvisningsavtal. Markanvisningsavtalet i sig innebär inte att någon mark överlåts utan definieras som en ensamrätt för en byggherre att under en viss tid och givet vissa villkor få förhandla med kommunen om att köpa mark. Genom markanvisningen får byggherren incitament att avsätta resurser då de får bekräftelse på att kommunen är intresserad av att genomföra

---

<sup>38</sup> Ceasar, Kalbro & Lind (2012) *Bäste herren på täppan?* s. 39

<sup>39</sup> Ceasar, Kalbro & Lind (2012) *Bäste herren på täppan?* s. 48

<sup>40</sup> Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering* s. 144

projektet. Eftersom avtalet är en option att förhandla med kommunen finns ingen skyldighet för byggherren att efter avtalets utgång fullgöra projektet utan byggherren kan avbryta eller lämna tillbaka en markanvisning om de inte längre önskar fullgöra köpet och exploateringen. Inte heller kommunen har någon skyldighet att fullgöra markanvisningen. De villkor eller krav som finns i markanvisningsavtalet är att betrakta som utgångspunkter för den kommande förhandlingen.

Byggherrarna involveras ofta tidigt i detaljplaneprocessen och beslutet om markanvisning fattas vanligen innan eller i början av processen. Det förekommer i undantagsfall att markanvisningen sker sent eller efter det att detaljplaneprocessen slutförts. Det är först när detaljplanen vunnit laga kraft som byggrätten är garanterad och alla förutsättningar för markanvisningen är klara. I detta skede kan kommunen och byggherren förhandla om ett köpe- eller överlåtelseavtal där marköverlåtelsen regleras. I vissa fall överläts inte marken till byggherren utan upplåts med tomträtt genom ett tomträttsavtal. Innehållen i dessa avtal varierar med förutsättningarna för projektet men innehåller ofta information om markanvisning, detaljplan, fastighetsbildning och marköverlåtelse samt vad som gäller vid exploateringen och övriga villkor.<sup>41</sup>

Det bör i sammanhanget observeras att det råder en viss begreppsförvirring kring markanvisningsavtal och terminologin är inte enhetlig. Avtal av samma slag kan benämnas olika i olika kommuner och det är viktigt att läsa villkoren i avtalet för att förstå dess sammanhang i exploateringsprocessen. De avtal som skrivs innan detaljplanen antas, motsvarande markanvisningsavtal i figur 4.2, kan även benämnas föravtal, optionsavtal, marktilldelningsavtal eller ramavtal. De avtal som upprättas efter att detaljplanen antagits och som reglerar köpet av marken, motsvarande slutligt avtal i figur 4.2, kan benämnas exploateringsavtal, genomförandavtal, köpeavtal eller överlåtelseavtal.<sup>42</sup>

### 4.4.1 Villkor i avtalen

Avtalen ser olika ut i olika kommuner och varierar med exploateringsprojekt. I avtalet kan exempelvis anges vad markanvisningen innebär, avsikten med avtalet, mål med projektet, bestämmelser om detaljplan, villkor om ekonomiska uppdelningar, markpris, koppling till markanvisningspolicy samt villkor om avtalets giltighet. Det kan även regleras mer djupgående frågor som krav på att byggherren ska använda en viss byggteknik, följa ett visst miljöprogram, att bostäder ska ha en viss upplåtelseform och villkor för vidareöverlåtelse.<sup>43</sup>

I markanvisningsavtalet finns ofta en viljeförklaring om marköverlåtelse. Ett löfte om framtida försäljning eller köp av fastigheter är aldrig bindande då det inte uppfyller formkraven för fastighetsöverlåtelse enligt 4 kap. 1-2 §§ JB. Villkor om framtida

---

<sup>41</sup> Statskontoret (2012) *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* s. 30-31

<sup>42</sup> Statskontoret (2012) *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* s. 37

<sup>43</sup> Statskontoret (2012) *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* s. 32

fastighetsöverlåtelse kan alltså inte vara giltiga utan klausulen grundar sig i parternas tillit till huvudregeln att avtal ska fullgöras, så kallat *pacta sunt servanda*<sup>44</sup>.

I det fall det inte finns en detaljplan för exploateringsområdet innehåller avtalet som regel en bestämmelse om att avtalets giltighet är beroende av att detaljplan antas av behörig instans med beslut som vinner laga kraft. Om detaljplan inte antas så som villkorats faller hela avtalet, ofta utan några ersättningskrav. Även om vissa principer kring detaljplanearbetet går att reglera i markanvisningsavtalet är det generellt sett inte möjligt att i avtal binda en kommuns framtida myndighetsutövning till exempel genom att utlova beslut om planer, lov eller tillstånd. Frågor av detta slag styrs av plan- och bygglagen och genom att i förtydligande bestämma en viss utgång i frågor om planer och lov förhindrar man de möjligheter till medborgarinflytande och insyn som stadgas i lagen.<sup>45</sup>

När kommunen säljer mark säljs ofta del eller delar av fastigheter vilket innebär att fastighetsindelningen måste ändras för att överrensstämma med de nya ägarförhållandena. För att ändra fastighetsindelningen krävs en förrättning av lantmäterimyndighet, reglerna kring detta finns i fastighetsbildningslagen (1970:988). Avtalen kan i dessa fall innehålla klausuler kring vem som ska söka och bekosta förrättningen.

### 4.4.2 Tomträtt som alternativ

Ett sätt för kommunen att bevara markreserven och samtidigt driva igenom byggnation är upplåtelse av tomträtt. Tomträtt är en form av nyttjanderätt som innebär att mark som ägs av stat eller kommun kan upplåtas på obestämd tid, bestämmelserna om tomträtt finns i 13 kap. JB. Upplåtelsen regleras i ett skriftligt upplåtelseavtal där ändamålet för upplåtelsen och avgäldens storlek anges. Det är endast markägaren som kan säga upp tomträttsavtalet och detta kan bara ske vid utgången av upplåtelseperioderna där första perioden ska vara minst sextio år och de följande minst fyrtio år.

Tomträttsinstitutet infördes i lagstiftning år 1907 för att tillgodose två syften. Det ena var att ge enskilda bättre ekonomiska möjligheter att bygga bostäder genom att inte själva äga marken. Det andra syftet var att låta kommunen eller staten bibehålla äganderätten till marken så att de kunde tillgodogöra sig av markens värdestegring och eventuellt ta tillbaka marken vid behov. Senare visade det sig även finnas ett behov av tomträttsupplåtelse för industriändamål. År 1953 ändrades reglerna för att tillgodose behovet av besittningsskydd och förenkla kredittagning med tomträtten som kreditobjekt.

Tomträtten likställs i många lägen med äganderätt då den kan pantsättas som säkerhet för lån. Det går även att upplåta nyttjanderätt och servitut i tomträtten samt överlåta denna. I tomträttsavtalet får inte införas restriktioner i tomträttshavarens möjligheter

---

<sup>44</sup> Latinskt uttryck för avtal skall hållas

<sup>45</sup> Madell (1998) *Det allmänna som avtalspart* s. 298-299

att överlåta tomträten eller upplåta panträtt eller nyttjanderätt i denna. Tomträtsavtalet ska skrivas in i fastighetsregistret.

Tomträtsavgälden är årlig men bestäms i avgäldsperioder om minst tio år. För att ändra avgäld krävs överenskommelse mellan upplåtare och innehavare minst ett år före utgången av gällande avgäldsperiod. Om överenskommelse kring avgälden inte kan uppnås kan talan väckas hos domstol för omprövning av avgälden. Avgälden ska bestämmas utifrån marknadsvärdet för marken och en avgäldsränta som ska motsvara skälig ränta på det uppskattade markvärdet.<sup>46</sup>

### 4.5 Kommunen som avtalspart

Kommuner är självständiga juridiska personer som därmed har rätt att ingå avtal med olika parter. Flera lagar styr kommunernas befogenheter och ger förutsättningarna vid tecknande av avtal.

#### 4.5.1 Kompetens och befogenheter

Det allmännas rätt att ingå avtal styrs av kommunens allmänna kompetens genom normer och principer i offentlig- och kommunalrätt. Dessa övergripande principer som styr kommunernas handlingsfrihet finns beskrivna i avsnitt 2.3. En särskilt viktig princip i sammanhanget är legalitetsprincipen som innebär att kommuner inte får ingå avtal med villkor som går längre än vad lagstiftningen medger. Även om enskild samtyckt till villkoret botar det inte myndighets bristande kompetens vid ingående avtal.<sup>47</sup>

När kommunen ingår köpeavtal med en byggherre görs detta som civilrättslig part. I samband med fastighetsförsäljningen påbörjas vanligtvis också arbetet med en detaljplan för marken som säljs. I dessa situationer har kommunen dubbla roller som å ena sidan fastighetsägare och säljare av fast egendom och å andra sidan kommunal planmyndighet. Detta skapar problem i avtalsupprättandet eftersom kommunen i egenskap av säljare skulle kunna ha större avtalsfrihet att ålägga byggherren skyldigheter, medan kommunen i rollen som planmyndighet begränsas strikt av lagens krav. Då kommunen nästan uteslutande är den som upprättar och utformar avtalen kan ett visst övertag skapas, vilket förstärks av rollen som myndighetsutövare.<sup>48</sup> Detta skapar en gråzon mellan vad som avtals och vad lagen tillåter att avtala om. Som ett resultat av detta ges exploatören ofta skyldigheter och åtaganden som går utöver lagstiftning och dess giltighet har ifrågasatts.<sup>49</sup>

Vid avtalsingående med en kommun är det viktigt att rätt organ fattar beslutet för att det ska vara giltigt. Det är KL och till viss del speciallagstiftning som styr vilket organ som har befogenhet att företräda kommunen. För att kommunen ska kunna ingå

---

<sup>46</sup> Grauers (2014) *Nyttjanderätt* s. 263-267

<sup>47</sup> Madell (1998) *Det allmänna som avtalspart* s. 422

<sup>48</sup> Madell (1998) *Det allmänna som avtalspart* s. 255

<sup>49</sup> Madell (1998) *Det allmänna som avtalspart* s. 273

ett avtal krävs ett i kommunal ordning fattat beslut. Vissa beslut måste fattas direkt av kommunfullmäktige medan nämnderna kan delegeras beslutsrätt i vissa. Om de offentligrättsliga begränsningarna inte följs kan ett beslut att ingå avtal bli ogiltigt och avtalet får ingen rättsverkan.<sup>50</sup>

### 4.5.2 Prissättning vid markförsäljning

När kommuner säljer mark måste de följa de lagar och regler som finns för prissättning. Reglerna som styr försäljning av offentliga tillgångar har två syften med innebörden att det offentliga ska hushålla med sina tillgångar och inte kunna gynna vissa aktörer, detta får till följd att det offentliga inte får sälja till underpris. EU-kommissionen har utarbetat en vägledning för hur prissättningen vid överlåtelser av mark och byggnader bör ske för att inte innebära otillåtet stöd eller snedvriden konkurrens. Två tillvägagångssätt för prissättning gäller. Det ena är överlåtelse genom anbudsförfarande som innebär att överlåtelsen sker genom ett offentliggjort och öppet anbudsförfarande där det bästa budet antas. Denna typ av försäljning kan kopplas till särskilda villkor, exempelvis bygg- eller miljökrav, men villkoren måste vara tillåtna enligt andra lagar och vara så tydliga att de går att värdera inför budgivningen. Det andra sättet är överlåtelse utan anbudsförfarande där en expertvärdering görs av oberoende värderingsmän och det resulterande marknadsvärdet är det lägsta försäljningspris som kan avtalas utan att statligt stöd föreligger. Även vid detta förfarande kan man villkora försäljningen men begränsningarna måste tas hänsyn till vid värderingen.<sup>51</sup>

Det övergripande kravet på god ekonomisk hushållning i kombination med förbudet mot stöd till enskilda näringsidkare utan synnerliga skäl medför att kommunen vid en fastighetsöverlåtelse måste verka för att uppnå ett marknadsmässigt pris samt att försäljningen inte otillbörligt gynnar någon näringsidkare.<sup>52</sup> För att belysa vad som är marknadsmässigt pris finns nedan några rättsfall där domstolar tagit ställning till huruvida kommunerna följt regelverket eller inte.

Regeringsrätten har i RÅ 2010 ref. 119 behandlat två snarlika fall där kommunernas agerande vid fastighetsförsäljning granskats. I första fallet kom regeringsrätten fram till att det faktum att kommunen sålt en fastighet till en byggherre utan att göra en oberoende värdering samt utan beaktande av det högre bud som inkommit gör att försäljningen är att anse som otillåtet stöd till enskild näringsidkare. Inga synnerliga skäl att godta stödet kunde heller åberopas. Det andra fallet resulterade i ett motsatt domslut, nämligen att kommunen inte handlat i strid mot 2 kap. 8 § KL. Kommunen hade genom ett byte förvärvat två fastigheter, ett förvärv som inte föregicks av en oberoende värdering. Klagande i målet hävdade att eftersom kommunen inte anmält försäljningen till kommissionen utgjorde detta ett brott mot statsstödsreglerna. En tid senare gjordes en värdering av fastigheterna som gav marknadsvärden som inte skiljde sig mycket från de faktiska köpeskillningarna. Regeringsrätten konstaterade att

---

<sup>50</sup> Madell (2000) *Avtal mellan kommuner och enskilda* s. 77-79

<sup>51</sup> Caesar, Kalbro & Lind (2012) *Bäste herren på täppan?* s. 40-46

<sup>52</sup> Madell & Lundberg (2008) *Ska vi singla slant?* s. 6

det inte fanns något som tydde på att kommunen överträtt reglerna för otillåtet statsstöd.

Ett annat uppmärksammat avgörande på området är Årefallet från 2011 som, efter år i både svenska och europeiska rättsinstanser, fått ett avgörande. Åre kommun sålde en fastighet till Konsum för 2 miljoner, detta utan att beakta det högre bud om 6,6 miljoner från Lidl som inkom innan kommunfullmäktige fattat beslut om att sälja till Konsum. Kammarrätten prövade i mål nr 1715-06 om försäljningen innebar otillåtet stöd till enskild näringsidkare enligt 2 kap. 8 § KL. Enligt kammarrätten innebar försäljningen ett stöd till Konsum och några synnerliga skäl för stödet fanns ej varpå stödet var otillåtet och kommunfullmäktiges beslut om försäljningen upphävdes. EU-domstolen, mål nr T-244/08, prövade fallet enligt de EU-rättsliga reglerna om otillåtet statligt stöd. I målet upphävdes kommissionens beslut och gav Konsum och kommunen rätt då det ansågs att försäljningen inte innebar ett otillåtet stöd till Konsum. Lidls bud kunde inte jämföras med Konsums, bland annat eftersom affären med Konsum var ett led i en serie markaffärer som gjordes i syfte att utveckla Åre centrum.

Om otillåtet stöd föreligger för ett redan verkställt beslut ska rättelse ske i den mån som är möjlig enligt 10 kap. 15 § KL. Detta innebär i dessa fall oftast att den otillbörligt gynnade parten tvingas betala tillbaka det otillåtna stödet, alltså mellanskillnaden mellan erlagd köpeskilling och faktiskt marknadsvärde.<sup>53</sup>

### 4.5.3 Tveksamma avtalsvillkor och överklagandemöjligheter

Kommunen kan i denna typ av avtal uppställa villkor som följer av möjligheterna enligt lag. De måste följa de tvingande regler som gäller, till exempel måste de följa antagen taxa för uttagande av avgifter. Det finns dock vissa villkor som kommunen uppenbart saknar lagstöd för att reglera. Skulle kommunen i ett avtal exempelvis förpliktiga den andra parten att betala någon typ av avgift som inte har stöd i lagen är detta ogiltigt. En avgift av detta slag innebär att hela avtalet, enligt avtalsrättsliga regler, blir olagligt.<sup>54</sup>

Om ett avtalsvillkor anses vara olagligt eller ogiltigt kan det överklagas till domstol. Allmän domstol kan pröva avtalets civilrättsliga innehåll medan förvaltningsdomstolen prövar lagligheten för fullmäktiges beslut om avtalets ingående. När avtal prövas i allmän domstol tas hänsyn till om det tvistiga villkoret är oskäligt och om jämkning av det ska ske.

Trots att tveksamma avtalsvillkor kan överklagas görs det sällan. Exploatören har ett stort intresse av att exploateringen genomförs enligt planerna vilket innebär att incitamenten att överklaga avtalets innehåll är små. Exploatören kan till och med anse

---

<sup>53</sup> Madell (2000) *Avtal mellan kommuner och enskilda* s. 91-98

<sup>54</sup> Madell (1998) *Det allmänna som avtalspart* s. 298

det befogat att ta på sig extra förpliktelser för att inte riskera att gå miste om exploateringen.<sup>55</sup>

## 4.6 Eventuella förändringar i lagstiftningen

För att råda bot på bostadsbristen i Sverige har regeringen som mål att stimulera bostadsbyggande och öka takten i planläggandet. Detta vill man göra genom att förenkla reglerna och vidta andra åtgärder som ska göra det lättare att tillämpa dem. Som ett led i detta finns flera olika utredningar som undersökt förutsättningar för att uppnå målen. De viktigaste i sammanhanget är Plangenomförandeutredningen, SOU 2012:91 Ett effektivare plangenomförande, och dess tilläggsutredning, SOU 2013:34 En effektivare plan- och bygglovsprocess, samt Byggkravsutredningen, SOU 2012:86 Ökat bostadsbebyggande och samordnade miljökrav genom enhetliga och förutsägbara regler. I mars 2014 kom regeringen med en proposition med förslag på lagändringar för en enklare planprocess.

### 4.6.1 Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar

Regeringens proposition 2013/14:126 överlämnades till riksdagen den 13 mars 2014. I propositionen finns förslag på ändringar i PBL och förslag på en ny lag om kommunala markanvisningar som tillsammans syftar till att göra plan- och bygglovsprocessen enklare och mer effektiv. Två av förslagen är särskilt intressanta för den kommunala markanvisningsprocessen.

Propositionen föreslår att en ny bestämmelse om enhetliga tekniska egenskapskrav införs i PBL som innebär att byggandet blir mer förutsägbart. Förslaget innebär att PBL kompletteras med 8 kap. 4 a § med följande lydelse.

En kommun får inte i andra fall än som följer av 4 kap. 12 och 16 §§ eller i fall där kommunen handlar som byggherre eller fastighetsägare, ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, i andra ärenden enligt denna lag eller i samband med genomförande av planer. Om en kommun ställer sådana egna krav, är dessa krav utan verkan.

Innebörden och konsekvenserna av detta lagförslag presenteras närmre i kapitel 7.

I propositionen finns även förslag på att en ny lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska införas. I lagförslaget definieras i 1 § att en markanvisning innebär ”en överenskommelse 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 markområde för bebyggande”. 2 § reglerar att en kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar och att dessa ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelse av markområden för bebyggande, deras handlägningsrutiner och villkor

---

<sup>55</sup> Madell (1998) *Det allmänna som avtalspart* s. 474- 476



## Kommunal markförsäljning

---

för markanvisningar samt principer för markprissättning. Kommuner som inte genomför markanvisningar befrias från att upprätta riktlinjer. Den nya lagen förväntas skapa transparens och ökad tydlighet i inledningen av byggprocessen.

Lagförslagen föreslås träda i kraft 1 januari 2015.



## 5 Möjlighet att styra byggande av hyresrätter

Många kommuner har ett intresse av att vid markförsäljning säkerställa att hyresrätter byggs. Nedan presenteras varför det finns ett behov av att styra upplåtelseformen till hyresrätter och olika sätt att upprätta villkor i avtal som tillgodoser detta.

### 5.1 Bakgrund

I Sverige finns möjlighet att inneha en bostad genom flera typer av former där de vanligaste är hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt. Hyresrätt bygger på ett hyresavtal mellan hyresvärd och hyresgäst med innebörden att en bostad upplåts, mot en hyra, till hyresgästen. Hyran för bostadslägenheter i Sverige bestäms av bruksvärdesystemet som, förenklat sett, innebär att hyran inte styrs av utbud och efterfrågan utan måste ligga på en viss nivå.<sup>56</sup> Bostadsrätt innebär nyttjanderätt till en lägenhet som är kopplad till en andel i den bostadsrättsförening som äger fastigheten. Innehavaren av bostadsrätten får, mot en avgift till föreningen, disponera över en lägenhet i fastigheten. Avgiften som betalas för en bostadsrätt bygger helt och hållet på föreningens ekonomi och på fastighetens kostnader för drift och underhåll. En bostadsrätt kan överlätas ungefär på samma sätt som en fastighet vilket innebär att priserna styrs av marknaden.

I detaljplan kan endast fördelningen av lägenheter av olika typ och storlek bestämmas. Det finns alltså inget instrument i PBL som möjliggör styrning av olika upplåtelseformer för boende. Styrningen måste därför ske via avtal mellan kommun och byggherre, antingen i exploateringsavtal eller i markanvisningsavtal.

I en rapport av Boverket framkommer att många kommuner ser ett problem i hur man säkerställer att hyresrätter byggs och bibehålls.<sup>57</sup> Enligt det nationella bostadspolitiska målet ska det finnas en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad där utbudet av bostäder möter behov och efterfrågan från konsumenterna.<sup>58</sup> Enligt Boverkets analys av bostadsmarknaden 2013 framkom att 43 % av kommunerna bedömer att det är brist på bostäder på den lokala bostadsmarknaden. Bristen på hyreslägenheter är stor, 246 kommuner, eller 85 % av landets kommuner, uppger att de har en brist. Även kommuner som upplever balans eller överskott på bostadsmarknaden upplever att det är brist på just hyresrätter.<sup>59</sup> Därför är behovet av att styra upplåtelseform stort och 21 % av kommunerna uppger att de, vid markanvisningar under de senaste två åren, styrt upplåtelseformen.<sup>60</sup> I en annan rapport av Boverket där den kommunala planläggningsaktiviteten med fokus på brist på bostäder analyseras konstateras att

---

<sup>56</sup> Fastighetsekonomisk analys och fastighetsrätt (2011) s. 81

<sup>57</sup> Boverket (2005) *Markpolitik och kommunala markpriser* s. 47

<sup>58</sup> Regeringen (2013a) *Mål och prioriteringar för bostadsmarknaden*

<sup>59</sup> Boverket (2013a) *Bostadsmarknaden 2013-2014* s. 14-21

<sup>60</sup> Boverket (2013a) *Bostadsmarknaden 2013-2014* s. 38

kommunerna ställs inför en näst intill olöslig uppgift. Kommunernas ansvar för bostadsförsörjning innebär att de måste se till att det finns bostäder som möter efterfrågan i kommunen och samtidigt skapa goda förutsättningar för bostadsbebyggelse. Konsekvenserna av detta blir att de krav som ställs på kommunerna är svåra, eller till och med omöjliga, att möta eftersom kommunerna saknar de faktiska verktyg som krävs för att uppnå målen.<sup>61</sup>

Sammantaget finns alltså en efterfrågan på hyresrätter i Sverige vilket medför att kommuner har ett behov av att vid markförsäljning kunna styra upplåtelseformen för bostäder. I det följande presenteras och undersöks tre vanliga sätt för kommuner att genom avtal styra upplåtelseformen till hyresrätter. De tillvägagångssätt som behandlas är vite, tilläggsköpeskilling samt tomträttsupplåtelse. För samtliga exempel presenteras dess grunder i lag, problem och funderingar som kan uppstå i samband med dem samt kommentarer från kunniga personer.

### 5.2 Genom ombildningsförbud och vite

I de fall kommun och byggherre kommit överens om att hyresrätter ska uppföras finns ett behov av att förhindra att dessa ombildas till bostadsrätter. Detta kan göras genom att avtala om vite som påföljd vid ombildning. Ett vite kan förklaras som ett belopp som en avtalspart förpliktigas att betala vid brister i fullgörandet av ett avtal. För fastighetsköp är det vanligt att i förväg avtala om vad som ska hända vid avtalsbrott och hur stort skadeståndet till den skadelidande parten ska bli.<sup>62</sup>

#### 5.2.1 Exempel

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 erlagga vite om tjugo miljoner kronor till kommunen.<sup>63</sup>

Kopplat till detta villkor finns en möjlighet att hos kommunen begära förhandling för att få konverteringsförbudet prövat. Detta gäller om flera lägenheter står tomma under en längre period, sex månader, och bolaget aktivt försökt få dem uthyrda.<sup>64</sup>

Vid en annan fastighetsförsäljning har man för att förhindra konvertering från hyresrätter till bostadsrätter infört överlåtelseförbud, kopplat till vite, i köpeavtalet

---

<sup>61</sup> Boverket (2012) *Kommunernas planberedskap* s. 27-28

<sup>62</sup> Grauers (2012) *Fastighetsköp* s. 121

<sup>63</sup> Salems kommun, Markanvisningsavtal "Rönninge centrum"

<sup>64</sup> Salems kommun, Markanvisningsavtal "Rönninge centrum"

samt skrivit in ett konverteringsförbud i den blivande bostadsrättsföreningens stadgar.<sup>65</sup>

### 5.2.2 Laglighet

#### Vite

Att i en avtalssituation komma överrens om viten vid olika typer av kontraktsbrott är inget ovanligt. I 4 kap. JB finns dispositiva bestämmelser vilket gör det möjligt för parterna att anpassa ett överlåtelseavtals innehåll och påföljder till den specifika situationen. Dock finns en viktig bestämmelse i 36 § AvtL, generalklausulen för prövning av oskäligen avtalsvillkor, som omfattar både själva avtalsinnehållet, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt.<sup>66</sup> Vad gäller oskälighetsbedömningen av ett avtalsvillkor ser denna olika ut beroende på vilken situation det handlar om men görs alltid utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.<sup>67</sup>

I förarbetena till 36 § AvtL resoneras om vitesklausuler att vad gäller beloppets storlek ska detta i första hand ses i relation till överträdelsens karaktär och den ekonomiska förlusten, men även det intresse som berättigad part har av att den vitessanktionerade klausulen uppfylls ska beaktas. En jämkning kan också vara aktuell om berättigad parts förlust tydligt understiger vitesbeloppet i avtalet. Vidare kan det finnas anledning att försöka tolka om en vitesklausul har karaktären av ett påtryckningsmedel eller om syftet främst är att garantera berättigad part ersättning för skada eller förlust. Ett generellt fall då jämkning inte bör ske är då anledningen till att en part inte följer sitt åtagande enligt avtalet helt och hållet hänför sig till dennes egna förhållanden. Undantag för sjukdom, arbetslöshet eller liknande kan dock ibland motivera en jämkning av beloppet. Även parternas inbördes ställning ska tas hänsyn till vid oskälighetsbedömningen. Om en av parterna har en överlägsen ställning och utnyttjat denna i syfte att avtala om ett högt vitesbelopp bör en jämkning lättare motiveras än om parterna är jämbördiga.<sup>68</sup>

Frågan om oskäligheten i ett vitesbeloppets storlek vid fastighetsförsäljning mellan kommun och enskild har prövats av hovrätten i två snarlika fall, RH 2011:18 och i mål nr T 1464-13 från Hovrätten för västra Sverige. I båda fallen rörde det sig om fastighetsöverlåtelser där man avtalat om att köparna inte fick vidare sälja fastigheten inom ett visst antal år utan att först inhämta kommunens godkännande. Köparna av småhustomterna införskaffade inte medgivande till försäljning från respektive kommun, men ville trots detta inte betala vitet. I det ena fallet var vitet bestämt till 261 000 kr vilket motsvarade den erlagda köpeskillingen. Vitet i andra fallet var 200 000 kr vilket utgjorde nästan dubbla köpeskillingen om 105 486 kr. Hovrättens domar resulterade i att köparna fick betala hela vitesbeloppet till kommunerna på grund av att jämkning av vitet inte bör ske i fall där orsaken till att avtalet inte

---

<sup>65</sup> Salems kommun (2007) *Sammanträdesprotokoll*

<sup>66</sup> Ramberg & Ramberg (2014) *Allmän avtalsrätt* s. 120

<sup>67</sup> Ramberg & Ramberg (2014) *Allmän avtalsrätt* s. 171

<sup>68</sup> Prop. 1975/76:81 s. 141-142

fullgjorts helt och hållet hänför sig till partens egna förhållanden, vilket var situationen i båda fallen.

I de båda hovrättsfallen utgjordes parterna av kommunen som försäljare och enskilda personer som köpare, vilket skiljer sig från situationen då kommun och byggherre ingår avtal om marköverföring och exploatering. Det huvudsakliga tillämpningsområdet för 36 § AvtL är oskäligen avtalsvillkor mellan näringsidkare och konsument, där konsumenten ses som den svagare part som kan behöva skyddas särskilt. Det finns även praxis som talar för att oskäligen avtalsvillkor mellan två jämbördiga näringsidkare kan jämkas enligt paragrafen. I förhållande till kommunen kan byggherren i vissa fall ses som den svagare parten men stora byggherrar kan på grund av sina ekonomiska, juridiska och tekniska resurser ses som jämbördiga. Oavsett förhållande mellan avtalsparterna torde, med grund i det ovanstående, 36 § AvtL vara tillämplig.<sup>69</sup>

Oskäligen vitesbelopp mellan kommun och byggherre prövas sällan i domstol vilket bör ha sin förklaring i dels att avtalets innehåll uppkommit genom förhandlingar parterna emellan, dels i att byggherren inte vill riskera att försämra sin relation med kommunen genom att låta en vitesklausul prövas i domstol.

### **Ombildningsförbud**

Genom lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt ges hyresgästerna i ett flerbostadshus möjlighet att efter bildandet av en bostadsrättsförening förvärva fastigheten de bor i för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt. Detta sker genom att den nystartade föreningen kan göra en intresseanmälan till inskrivningsmyndigheten om att få förvärva fastigheten. Intresseanmälan registreras i fastighetsregistret och innebär en företrädesrätt för bostadsrättsföreningen att förvärva fastigheten. Fastighetsägaren har därmed en hembudsskyldighet och får inte, med undantag för vissa situationer i 6 § 1 st, sälja hyreshusfastigheten utan att först erbjuda bostadsrättsföreningen att träda in som köpare. Väljer bostadsrättsföreningen att köpa fastigheten inträder de i avtalet på de villkor som anges i förslaget till köpeavtal.

Det finns situationer utöver undantagen då hembudsskyldigheten inte gäller, detta framgår av 6 § 2 st OmbL. Om ett förvärv av föreningen skulle vara oskäligt med hänsyn till förhållandet mellan överlåtaren och annan förvärvare gäller inte hembudsskyldigheten. Andra exempel när hembudsskyldigheten inte gäller är när villkoren för eller omständigheterna vid en sådan överlåtelse är oskäligen. Att i avtalet mellan kommun och byggherre ha ombildningsförbud i kombination med ett mycket högt vite skulle kunna vara en sådan situation då hembudsskyldigheten inte gäller på grund av ett oskäligt förhållande mellan fastighetsägaren och en annan förvärvare. Den andra förvärvarens bud kan inte jämföras med föreningens då överlåtaren måste betala det höga vitet och kan därmed inte tillgodogöra sig hela köpeskillingen. Buden är alltså inte helt jämförbara och att tvinga fastighetsägaren att sälja till

---

<sup>69</sup> Ramberg & Ramberg (2014) *Allmän avtalsrätt* s. 121

bostadsrättsföreningen kan vara en sådan oskäligen situation som omnämns i 6 § 2 st OmbL.

### 5.3 Genom tilläggsköpeskillning

Ett annat sätt att styra uppförande av hyresrätter är genom att kräva en högre köpeskillning om bostäderna omvandlas till bostadsrätter.

#### 5.3.1 Exempel

Byggherren ska erlægga **tilläggsköpeskillning** 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 tilläggsköpeskillning utgå enligt vad som tidigare sagt och erläggas inom fem dagar efter kommunens anfordran.<sup>70</sup>

Som komplement vid användande av tilläggsköpeskillning kan kommunen kräva att få panträtt i fastigheten för att säkra utbetalning av tilläggsköpeskillningen.

#### 5.3.2 Laglighet

Enligt formkraven för överlåtelse av fast egendom i 4 kap. 1 § JB ska en köpeskillning anges i överlåtelseavtalet. Köpeskillningen behöver inte vara uttryckt i kronor utan kan anges på olika sätt, exempelvis kan den byggas på en formel eller på händelse som inträffar i framtiden. Kravet som ställs är att köpeskillningen är beräkningsbar då det man avtalat om inträffar. I RH 1997:39 godkändes en klausul med tilläggsköpeskillning på belopp överstigande köpeskillningen vid en framtida försäljning som tydlig och beräkningsbar medan HD i NJA 1998 s. 462 underkände köpeskillning för en bostadsrätt som gjorts beroende av framtida renoveringskostnader eftersom den ansågs vara alltför obestämd.

Det generella kravet att fastighetsköp inte får villkoras längre än två år gäller inte villkor om köpeskillningens erläggande enligt 4 kap. 4 § 2 st JB. Detta innebär att det är möjligt att vid ett senare tillfälle bestämma den slutgiltiga köpeskillning som ska gälla för fastighetsöverlåtelsen så länge köpeskillningen är tydlig och beräkningsbar vid tillfället för betalning. Då 4 kap. 4 § 2 st JB används görs köpet beroende av att köpeskillningen erläggs vilket innebär att köparen endast kan beviljas vilande lagfart enligt 20 kap. 7 § 13 p JB. Vilande lagfart har konsekvensen att köparen inte kan pantsätta fastigheten som säkerhet för krediter. Om tilläggsköpeskillningen däremot inte syftar till att köpet ska återgå, utan bara används för att reglera köpeskillningen

---

<sup>70</sup> Lunds kommun, Markanvisningsavtal "Damnhagen"

kopplat till en viss händelse, sker ett regelrätt köp och full lagfart kan erhållas. För att säljaren ska få säkerhet för att den högre köpeskillingen faktiskt kan betalas ut kombineras förfarandet ofta med att säljaren får panträtt i fastigheten.

Det finns alltså inget som hindrar att man avtalar om olika köpeskillingar givet vissa villkor så länge köpeskillingen är tydlig och beräkningsbar. Viktigt är dock att inse begränsningarna som uppstår för byggherren vad gäller finansieringsmöjligheter om köpet villkoras så att full lagfart inte erhålls.

## 5.4 Genom tomträtt

När kommuner upplåter mark med tomträtt regleras villkoren för detta i ett tomträttsavtal. Det förekommer även att man ställer upp villkor för upplåtelseform i ett kompletterande sidoavtal.

### 5.4.1 Exempel

#### Huvudavtalet

Årliga tomträttsavgälden utgör intill dess annat avtalas eller bestäms 594 000 kronor. Upplåtelsens ändamål är flerbostadshus för bostadsbebyggelse.<sup>71</sup>

#### Sidoavtalet

Tomträttshavaren har förbundit sig att upplåta bostadslägenheterna med hyresrätt i enlighet med förenämnda tomträttsavtal. Under förutsättning att så sker, erhåller Tomträttshavaren en **reduktion av tomträttsavgälden** fr.o.m. 2011-12-15 och under den första avgäldsperioden som är tio år, uppgår avgälden till 110 000 kr/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 kr/år, till dess annat avtalas eller bestäms och under förutsättning att bostäderna inom Fastigheten alljämt är upplåtna med hyresrätt och även fortsättningsvis upplåts med hyresrätt. Om så inte är fallet skall avgäld utgå och erläggas enligt tomträttsavtalet.<sup>72</sup>

Metoden för att styra upplåtelseform genom tomträttsavtal innebär att två avtal upprättas, ett huvudavtal och ett sidoavtal där man använder sig av olika avgäld för bostadsrätter respektive hyresrätter. Huvudavtalet är ett vanligt tomträttsavtal 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 tioårsperioden ombildas till bostadsrätter förfaller sidoavtalet, vilket leder till att huvudavtalet med den högre tomträttsavgälden blir gällande. I exemplet ovan ses även att man avtalat om att avgälden för nästa period begränsas till att maximalt utgöra 250 % av den första periodens avgäld.

---

<sup>71</sup> Malmö kommun, Tomträttsavtal *Pippi 1*

<sup>72</sup> Malmö kommun, Överenskommelse *Pippi 1*



I Statskontorets rapport med syfte att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande, som gjordes på uppdrag av regeringen, ger man som råd till kommunerna att använda sig av tomträtt för att styra byggande av hyresrätter.<sup>73</sup>

### 5.4.2 Laglighet

Reglerna om tomträtt finns i 13 kap. JB och presenteras i avsnitt 4.5.3. Anledningen till att man använder sig av sidoavtal är att det i tomträtsavtalet inte går att styra ändamålet till hyresrätter. Ändamålet med tomträtsupplåtelsen ska enligt 13 kap. 4 § JB anges i upplåtelseavtalet. Det är möjligt att styra arten av den tillåtna verksamheten på fastigheten exempelvis till kyrka, teater eller hotell. I tomträtsupplåtelseavtalet ska dessutom de närmare föreskrifter rörande fastighetens användning och bebyggelse samt bestämmelser i övrigt anges. 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.<sup>74</sup> I 13 kap. 6 § JB regleras bland annat att tomträttens bestånd inte får göras beroende av villkor eller inskränka i möjligheterna att upplåta nyttjanderätt i denna. Det är enligt denna paragraf inte möjligt att direkt i tomträtsavtalet införa förbud mot upplåtande av bostadsrätter. Att i tomträtsavtalet 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 tomträten avslås.<sup>75</sup>

Det finns inget som hindrar att man i samband med en tomträtsupplåtelse träffar ett särskilt avtal, exempelvis ett sidoavtal som i exemplet ovan. Detta sidoavtal blir inte en del av tomträtsupplåtelsen och blir därmed endast giltigt mellan parterna, vilket innebär att avtalet inte gäller mot tredje man till exempel vid en framtida överlåtelse eller vid exekutiv försäljning. För sidoavtalet råder avtalsfrihet och inskränkningarna i jordabalken gäller inte. Detta möjliggör att parterna avtalar om att den första uthyrningen av bostadslägenheter sker med iakttagande av särskilda villkor. Till och med så långtgående reglering som att första uthyrning ska ske till ett visst slag av hyresgäster är möjlig.<sup>76</sup>

Frågan om lagligheten i att använda olika tomträtsavgälder för bostäder upplåtna med hyresrätt respektive bostadsrätt har prövats av kammarrätten i Stockholm, mål nr 1441-05 och 1442-05. Fallet behandlar hur Stockholms stad använt sig av olika underlag för att bestämma tomträtsavgälden för hyresrätter respektive bostadsrätter, vilket två kommuninvånare motsatte sig med argumentet att detta strider mot likställighetsprincipen i 2 kap. 2 § KL. Kammarrätten konstaterade först att tomträtthavare är att likställa med fastighetsägare, varför likställighetsprincipen är tillämplig enligt följande resonemang: ”Av likställighetsprincipen följer att

---

<sup>73</sup> Statskontoret (2012) *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* s.144

<sup>74</sup> Hermansson & Westerlind *Tomträtt* under 13 kap. 4 §

<sup>75</sup> Hermansson & Westerlind *Tomträtt* under 13 kap. 6 §

<sup>76</sup> Hermansson & Westerlind *Tomträtt* under 13 kap. 6 §

kommunmedlemmar i samma situation skall behandlas lika, om det inte finns sakliga skäl för annat. Lika avgift skall således utgå för lika prestation eller lika förutsättningar skall ge lika avgifter och det får inte vara fråga om obehörig särbehandling. Genom att staden tillämpar reducerade avgälder för innehavare av tomträtter bebyggda med hus upplåtna med hyresrätt sker en särbehandling av dessa tomträttsinnehavare.” För att kunna göra undantag från likställighetsprincipen krävs sakliga skäl. Eftersom värdering av markvärdeutvecklingen för hyresrätter innefattar så pass osäkra bedömningar kan Stockholms stads beslut om olika avgälder inte anses grunda sig på objektiva godtagbara skäl. Kammarrätten gjorde därför bedömningen att beslutet om att differentiera avgälder för hyresrätter respektive bostadsrätter strider mot likställighetsprincipen.

### 5.5 Prisdifferentiering

Vid försäljning av mark tar kommunerna i flera fall olika pris beroende på vilken upplåtelseform som gäller för bostäderna som ska byggas, en form av prisdifferentiering. För uppförande av hyresrätter sätts ett lägre pris och för bostadsrätter eller äganderätter ett högre.

I en undersökning av Boverket från 2005 framgår att ett flertal kommuner i landet använder sig av prisdifferentiering med motivet att man prioriterar hyresrättsproduktion och vill underlätta att bostäder av detta slag uppförs. Det faktum att betalningsviljan för mark för hyreslägenheter generellt är lägre än för mark ägnad åt bostadsrätter motiverar prisdifferentieringen för kommunerna. I undersökningen visas att kommunerna som tillämpar prisdifferentiering sätter priser för mark med hyreslägenheter 9 till 40 % lägre jämfört med mark för bostadsrätter.<sup>77</sup>

#### 5.5.1 Exempel

Överlåtelsen sker mot en ersättning av 2 260 000 kr.

Ersättningen för marken har beräknats utifrån att bolaget bygger och säljer bostadsrätter eller ägarlägenheter. Bolaget planerat nu att bygga och hyra ut lägenheter, studentlägenheter, vilket får till följd att **ersättningen reduceras** med 860 000 kr till 1 400 000 kr. Reduktionen motsvarar skillnad mellan markvärdet för byggrätter som upplåts med bostadsrätt/ägande och hyresrätt.<sup>78</sup>

Vid försäljning sker differentieringen som ovan genom att låta ett lägre pris gälla, alternativt kan man avtala om att en tilläggsköpeskilling som uttrycker skillnaden i markpris mellan hyresrätter och bostadsrätter blir aktuell om en ombildning sker. Vid tomträttsupplåtelse sker detta genom att en lägre tomträttsavgäld sätts vid uppförande av hyresrätter.

---

<sup>77</sup> Boverket (2005) *Markpolitik och kommunala markpriser* s. 35

<sup>78</sup> Lunds kommun, *Exploateringsavtal tillägg "Eddan"*

### 5.5.2 Laglighet

Vid fastighetsförsäljningar har kommunen att rätta sig efter både EG-rättsliga bestämmelser och bestämmelser i kommunallagen. Bestämmelserna som blir aktuella är främst 2 kap. 8 § KL om förbud mot stöd till enskilda näringsidkare utan att synnerliga skäl föreligger, 8 kap. 1 § KL om krav på god ekonomisk hushållning samt bestämmelserna om otillåtet statsstöd i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Innebörden av bestämmelserna är alltså att kommuner måste överlåta mark till marknadspris.

Mot bakgrund av reglerna som kommunerna har att förhålla sig till uppstår frågan om att ta ett lägre pris för mark för hyresrätter är att anse som ett otillåtet stöd till enskilda eller inte. Priset på en fastighet styrs av flera faktorer, som skiljer sig åt beroende på fastighetens egenskaper. När kommuner prissätter mark kan olika metoder användas beroende på vilket försäljningsförfarande som används. Förenklat kan sägas att rådande hyressystem med reglerade hyror gör att hyran inte kan sättas fritt vilket påverkar priset en byggherre är beredd att ge för marken tänkt till hyresrätter. För bostadsrätter är det köparnas betalningsvilja som styr priset på bostadsrätterna, vilken för nyproducerade bostadsrätter på många håll i landet är relativt hög. Detta innebär att det är mer lönsamt att bygga bostadsrätter.<sup>79</sup>

Det finns i dagsläget endast ett avgörande som behandlar skillnader i tomträttsavgifter, detta behandlas i avsnitt 5.4.2. Kammarrätten ansåg att det strider mot likställighetsprincipen i 2 kap. 2 § KL att använda olika tomträttsavgälder beroende på upplåtelseform.

### 5.6 Kommentarer från intervjuer

Nedan följer sammanställningar av de intervjuer som genomförts. Personerna som intervjuats är Olof Moberg på Sveriges kommuner och landsting, Kjell Sollbe på Malmö stad samt Larisa Freivalds och Per Fyrvald på Stockholms stad.

Olof Morberg arbetar som förbundsjurist på avdelningen för juridik på Sveriges kommuner och landsting. SKL är en arbetsgivar- och intresseorganisation för kommuner, landsting och regioner i Sverige och fungerar som ett nätverk för kunskapsutbyte i alla de frågor som rör förbundets medlemmar. Man sysslar bland annat med professionell rådgivning och håller kurser inom olika områden.<sup>80</sup>

Kjell Sollbe, chefsjurist på fastighetskontoret på Malmö stad, har intervjuats för att förklara hur Malmö stad resonerar vid markförsäljning. I samma syfte har enhetschef Larisa Freivalds och projektledare Per Fyrvald på Stockholms stads exploateringskontor fått berätta hur de arbetar.

---

<sup>79</sup> Statskontoret (2012) *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* s. 44-45

<sup>80</sup> SKL (2013a) *Om SKL*

### **Sveriges kommuner och landsting**

Moberg menar att byggande av hyresrätter idag inte fungerar på ett tillfredställande sätt, vilket har sin förklaring i att marknaden för hyresrätter begränsas av lönsamhetsproblem. Mycket tyder på att dagens hyressättningssystem är en bland flera bidragande faktorer till att det är svårt för marknaden själv att möta den efterfrågan som finns på hyresrätter. Att kommunerna försöker styra detta genom avtal är en nödlösning på problemet.

Vad gäller lösningen med tomträttsavtal med sidolöpare har detta prövats av kammarrätten som underkände Stockholms stad sätt att differentiera avgälderna för tomträtt beroende på upplåtelseform. Moberg påpekar att det inte bör vara möjligt att göra på detta sätt, men så länge ingen överklagar fungerar det.

Att använda sig av vitesklausuler är vanligt och vitena är ofta höga. Det är först när vitet ska dömas ut som det blir intressant att bedöma om beloppet är skäligt. Vad gäller tilläggsköpeskillning och viten som påtryckningsmedel att uppföra hyresrätter påpekar Moberg vikten av att dessa belopp sätts så pass högt att det inte lönar sig för byggherren att frångå avtalet och ändå bygga bostadsrätter.

Vad gäller att försöka hindra en ombildning till bostadsrätt med ett ombildningsförbud fungerar detta bara så länge det är samma bolag som äger fastigheten. Så fort bolaget bestämmer sig för att sälja är de skyldiga att hembjuda fastigheten till den bildade bostadsrättsföreningen. Det finns alltså inget sätt att genom ett ombildningsförbud helt och hållet garantera att hyresrätterna bibehålls.

### **Malmö stad**

Malmö stad använder sig av tomträttsupplåtelse för att styra upplåtelseform till hyresrätter. Avgälden i huvudavtalet sätts betydligt högre än avgälden i sidoavtalet för att motverka ombildning till bostadsrätter. För Malmö stad handlar det om avgälder som kan vara upp emot tio gånger högre än för vanliga tomträttsupplåtelse. I sidoavtalet använder man sig av möjligheten att avtala bort dispositionsfriheten för tomträttsinnehavaren och styr via detta avtal att hyresrätter ska uppföras på fastigheten.

Malmö stad väljer ofta att avtala om tomträttsupplåtelse med fast avgäld i tio år samt ett tak för hur stor nästa periods avgäld maximalt ska bli. Ett vanligt tak är att avgälden för år 11 till 20 inte överstiger den gamla avgälden två och en halv gång. Detta görs för att motverka för byggherren missgynnande chockhöjningar av avgälden och för att skapa förutsägbarhet för tomträttsinnehavaren.

I Malmö stad används tilläggsköpeskillning generellt sett inte för att styra upplåtelseform för bostäder, utan tillämpas istället för att i framtiden kunna justera köpeskillningen för en fastighet. Malmö stad prissätter fastigheter uttryckt i kronor per kvadratmeter BTA. Väljer byggherren att inte nyttja byggrätten fullt ut i ett första skede baseras köpeskillningen endast på de kvadratmeter som bebyggs. Om

byggherren i ett senare skede vill bygga på outnyttjad byggrätt betalas en tilläggsköpeskilling för den yta som då bebyggs.

Vad gäller viten kopplat till olika klausuler i avtal används detta i stor utsträckning, betydligt mer sällan prövas vitesklausuler i domstol. Tanken med ett vite är dels att det ska täcka den skada som kommunen lider om klausulen i avtalet inte uppfylls, dels att fungera som ett påtryckningsmedel för att villkoret ska efterlevas. Vid bestämmande av vitesnivå har kommunen ett intresse av att sätta ett högt belopp för att säkerställa att villkoret efterlevs. För höga viten innebär dock en stor risk för både byggherren och dess finansörer, vilket ibland kan vara avgörande för om ett projekt ska kunna komma till stånd eller inte. Att viten får den rollen vill man såklart undvika då det gemensamma målet för kommunen och byggherren är att byggnation faktiskt ska bli av.

### **Stockholms stad**

Vid byggande av hyresrätter låter Stockholms stad, under aktuell mandatperiod, byggherren välja om marken ska friköpas till marknadsvärde eller upplåtas med tomträtt. Vid byggande av bostadsrätter finns inte samma valmöjlighet, utan mark för detta ändamål säljs alltid.

Före 2007 använde sig Stockholms stad av differentierade avgälder beroende på bostädernas upplåtelseform, men efter att detta förfarande prövats i kammarrätten och ansetts strida mot likställighetsprincipen har man frångått detta och använder idag samma sätt att bestämma avgälden oavsett upplåtelseform.

I stadens markanvisningspolicy klargörs att man vid val av byggherre tar hänsyn till byggherrens intresse av långsiktig förvaltning av bebyggelsen med avsedd upplåtelseform och att man lägger vikt vid hur byggherren fullföljt markanvisningspolicyn i tidigare projekt. Det är alltså på detta sätt man som kommun har visst inflytande vad gäller byggande av hyresrätter.



## 6 Byggnadsskyldighet

Vid nybyggnation finns ett intresse från kommunen att säkerställa att byggnationen genomförs inom rimlig tid. I detta avsnitt behandlas varför detta intresse finns och hur kommunen kan ställa krav på byggnadsskyldighet i samband med markförsäljning.

### 6.1 Bakgrund

I avtalen reglerar man ofta att en tidsplan ska upprättas för genomförandet av byggnationen. I många av avtalen finns även krav på byggnadsskyldighet som innebär att man ställer krav på att byggnationen måste påbörjas alternativt slutföras inom viss tid. Kravet kan kopplas till olika påtryckningsmedel för att säkerställa att det uppfylls.

Byggnadsskyldigheten används bland annat för att kommunerna vill undvika spekulationsköp.<sup>81</sup> Ytterligare anledningar att driva på byggnation framkommer i intervjuavsnittet 6.7 där några yrkesverksamma inom området fått ge sin syn på krav om byggnadsskyldighet.

Möjligheterna att genom PBL styra byggnadsskyldighet är små. Påtryckningarna enligt PBL består av genomförandetider för detaljplan och giltighetstider för bygglov men innebär inte någon direkt påföljd om byggnation inte sker i enlighet med plan eller beviljat lov. I praktiken innebär en utebliven byggstart enligt beviljat lov enbart att lov måste sökas igen om man senare ändå önskar bygga vilket medför en ytterligare kostnad. Dock finns risken att detaljplanens genomförandetid löpt ut eller att förutsättningarna ändrats vilket skulle kunna leda till att lov inte beviljas igen.

Nedan ges exempel på hur avtalsvillkoren kring byggnadsskyldigheten kan utformas med olika påtryckningsmedel. De exempel som presenteras är byggnadsskyldighet kopplad till vite, tilläggsköpeskilling eller svärvillkor samt byggnadsskyldighet genom upplåtelse av arrende innan möjlighet till köp. För samtliga exempel presenteras deras grunder i lag samt problem och funderingar som kan uppstå i samband med dem. Slutligen ges kommentarer från kunniga personer.

---

<sup>81</sup> Grauers (2012) *Fastighetsköp* s. 61

## 6.2 Genom viten

Ett alternativ är att förplikta byggherren att betala vite om byggnadsskyldigheten inte fullgörs enligt avtalet.

### 6.2.1 Exempel

Byggnationen, som utgörs av tre flerbostadshus med totalt 69 hyreslägenheter, skall vara färdigställd senast 30 månader efter tillträdesdagen. Vid äventyr av ett **vite** om 100 000 kronor multiplicerat med det antal lägenheter som ej uppförts, att utges till staden vid anfordran.<sup>82</sup>

I detta fall är vitet kopplat till antalet lägenheter som ej är uppförda men det är även vanligt med viten i form av en klumpsumma. I vissa fall delar man upp byggnadsskyldigheten i etapper som ska vara färdigställda vid olika tidpunkter.<sup>83</sup> Det finns olika sätt att bestämma ett vite. Det kan bestämmas stegvis och öka ju längre tid byggherren dröjer med färdigställande. Man kan även bestämma att det ska utbetalas periodvis om byggnationen ännu inte är färdig, exempelvis att vitet ska utgå per påbörjad tremånadersperiod som byggnationen inte är färdigställt till dess att det är färdigställt.<sup>84</sup>

### 6.2.2 Laglighet

Det råder stor avtalsfrihet vid fastighetsöverlåtelse och parterna har själva möjlighet att bestämma påföljder vid kontraktsbrott. Oskäligen avtalsvillkor kan jämkas enligt 36 § AvtL. I avsnitt 5.2.2 redogörs mer kring lagligheten för vitesklausuler.

I ett rättsfall från Göta Hovrätt år 1986, mål nr 286/85, prövades ett liknande villkor som i exemplet ovan. Det gick ut på att om byggnation ej påbörjades inom viss tid skulle skadestånd utgå med 10 % av köpeskillingen eller 17 500 kr. Tingsrätten konstaterade att bolaget åtagit sig att utföra byggnation och utge skadestånd om de ej blev färdiga i tid. Skadeståndet har karaktär av påtryckningsmedel och är enligt avtalet ej beroende av att kommunen lidit någon skada. Tingsrätten fann ingen anledning att jämka avtalsvillkoret eller förkasta det på grund av kommunens starka förhandlingsposition. Byggherren förpliktigades därmed att utbetala skadeståndet till kommunen. Hovrätten fastställde tingsrättens dom.

---

<sup>82</sup> Helsingborgs kommun, Markanvisningsavtal *del av Filborna 30:1-3, 4:1*

<sup>83</sup> Hammarö kommun, Markanvisningsavtal ”Lillängshamnen”

<sup>84</sup> Helsingborgs kommun, Markanvisningsavtal ”Magnus Stenbock”



## 6.3 Genom tilläggsköpeskilling

Byggnadsskyldigheten kan kopplas till en högre köpeskilling om byggnationen inte färdigställs som överenskommet.

### 6.3.1 Exempel

Har inte Bolaget genomfört utbyggnaden av Området med utformning enligt detta avtal och upplåtit bostäderna inom delområde 2 med hyresrätt inom 36 månader från det att köpebrev upprättats utgår en **tilläggsköpeskilling** om 1 800 kronor per kvm BTA för den del av byggrätten som är hänförlig till bebyggelsen för hyresrätt.<sup>85</sup>

### 6.3.2 Laglighet

Lagligheten för tilläggsköpeskilling presenteras närmare i avsnitt 5.3.2 Enligt formkraven för överlåtelse av fast egendom i 4 kap. JB ska en köpeskilling anges i överlåtelseavtalet. Köpeskillingen kan göras beroende av framtida händelse så länge den är beräkningsbar då det man avtalat om inträffar. Förbudet mot villkor som sträcker sig längre än två år gäller inte köpeskillingens erläggande utan dessa villkor kan gälla under längre tid.

## 6.4 Genom svärvillkor

Avtalet kan göras villkorat av att byggnation kommer igång. Om villkoret inte uppfylls faller avtalet och köpet återgår.

### 6.4.1 Exempel

#### Exempel 1

Har Bolaget inte lämnat in kompletta handlingar för bygglov för utbyggnaden av Området enligt detta avtal inom 23 månader från det att köpebrev för Områdets delområde 1, 2 respektive 3 har upprättats ska köpet i den delen, om Kommunen så begär, **återgå** varvid Bolaget återfår erlagd köpeskilling utan ränta eller annan ersättning. Detta villkor ska införas i köpebreven.<sup>86</sup>

#### Exempel 2

Om exploatören efter 1 år från tillträdesdagen inte har påbörjat byggnation enligt ovan ska exploatören tillse att kommunen har möjlighet att **återköpa** markområdet. Köpeskilling utgår då med 90 % av erlagd köpeskilling.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Järfälla kommun, Köpe- och Exploateringsavtal *delar av Säby 3:20*

<sup>86</sup> Järfälla kommun, Köpe- och Exploateringsavtal *delar av Säby 3:20*

<sup>87</sup> Norrköpings kommun, Köpe- och Exploateringsavtal ”*Stabben 12*”

### Exempel 3

Kommunen har rätt att **häva** överlåtelsen om exploatören inte inom 18 månader från markanvisningsavtalets undertecknande påbörjat utbyggnaden av merparten av grundläggning inom området i enlighet med i § 1 angivna detaljplan. Om kommunen väljer att häva köpet skall kommunen återbetala vad exploatören erlagt som köpeskilling för marken, men ersätter inte ränta eller i övrigt inte några av exploatörens kostnader. Detta villkor antecknas i köpebrevet.<sup>88</sup>

Denna typ av villkor kan kombineras med rätt för kommunen att få ersättning<sup>89</sup> eller skadestånd<sup>90</sup>.

### **6.4.2 Laglighet**

Parterna har full avtalsfrihet vid fastighetsöverlåtelse och har därmed möjlighet att fritt avtala om olika påföljder såsom återgång, fixerat skadeståndsbelopp eller rätt till vite. Den avtalade påföljden gäller då framför den som följer av lagtext. Om påföljden går alltför långt till någons fördel finns dock möjlighet att jämka enligt 36 § AvtL.

Ett villkor med följd att köpet av någon anledning ska återgå kallas återgångsvillkor och innebär att om villkoret i avtalet inte uppfylls ska köpet återgå. Ett återgångsvillkor är enbart giltigt i två år, detta enligt 4 kap. 4 § JB. Har man avtalat om en längre tid faller hela avtalet. Tidsbegränsningen för återgångsvillkor finns till för att försäkra att fastighetsköp slutförs. Att låta fastighetsköp vara beroende av villkor under en längre tid riskerar att skapa höga kostnader och planeringsproblematik för köparen. För att det ska finnas en tydlighet i om köp gäller eller inte är det även viktigt att återgångsvillkoren återropas ganska snart när en kommun upptäcker att det inte uppfylls och inte väntar flera år.<sup>91</sup> Villkor om köpets fullbordan eller bestånd måste finnas med i köpebrevet för att fortsätta gälla enligt 4 kap. 6 § JB. Om det finns återgångsvillkor kan köparen endast ges vilande lagfart under tiden villkoret gäller enligt 20 kap 7 § p 14 JB.

Klausuler som i exempel 2, där säljaren ges rätt att givet vissa villkor återköpa fastigheten, kan tolkas på två sätt beroende på hur de är utformade. Det ena innebär att det ses som en återgångsklausul. Det andra alternativet innebär att det ses som ett anbud från köparens sida att i framtiden sälja fastigheten, ett sådant anbud är som tidigare förklarats i samband med formkraven för fastighetsöverlåtelse inte bindande.<sup>92</sup> Utformningen av klausulen i exempel 2 går endast att tolka som en sådan möjlighet att återköpa fastigheten som inte är juridiskt giltig.

---

<sup>88</sup> Alingsås kommun, Markanvisningsavtal "Afzelii trygghetsboende"

<sup>89</sup> Katrineholms kommun, Exploateringsavtal del av Lövåsen 3:1

<sup>90</sup> Södertälje kommun, Exploateringsavtal del av Grusåsen 1:1

<sup>91</sup> Grauers (2012) *Fastighetsköp* s. 65-67

<sup>92</sup> Grauers (2012) *Fastighetsköp* s. 63

Hävning innebär att avtalet inte längre gäller och därmed att samtliga prestationer enligt avtalet ska återgå. Att ett hävningsvillkor finns med i köpehandlingarna hindrar inte köparen att få full lagfart för köpet.<sup>93</sup> Om köparen under sin ägartid pantsatt fastigheten faller dessa panträtter efter att köpet hävts enligt 6 kap. 8 § 2 st JB. Detsamma gäller upplåtna nyttjanderätter, servitut och rätt till elektrisk kraft som regleras i 7 kap. 25 § JB.

## 6.5 Genom arrende

Ett alternativ som används för att säkerställa byggnation är att upplåta marken med arrende. När byggnationen påbörjats har byggherren rätt att förvärva marken av kommunen.

### 6.5.1 Exempel

Fastighetsnämnden **upplåter till arrendatorn** med nyttjanderätt den del av fastigheten som på bifogad karta markerats som arrendestället. Fastighetsnämnden förklarar sig för sin del villig att till arrendatorn med äganderätt överlåta alternativt med tomträtt upplåta arrendestället, under förutsättning att de i upplåtelsen avsedda byggnadsarbetena påbörjats och bedrivs på sådant sätt som fastighetsnämnden kan godkänna. Arrendestället ska så snart vederbörliga tillstånd inhämtats bebyggas med för verksamheten erforderliga byggnader. Byggnadsarbetena ska igångsättas så att bottenplatta och/eller stomme/överbyggnad finns klar senast 2014-05-13.<sup>94</sup>

Kopplat till exemplet ovan finns även en bestämmelse som stadgar att i det fall avtalet upphör utan att ersättas av annat avtal ska arrendestället återlämnas till kommunen i väl avröjt skick. Detta ska ske utan rätt för arrendatorn till ersättning av kommunen för nedlagda kostnader på arrendestället.

### 6.5.2 Laglighet

Ett arrende av detta slag uppfyller troligen inte villkoren för jordbruks-, anläggnings- eller bostadsarrende utan är ett lägenhetsarrende. Reglerna för lägenhetsarrenden finns i jordabalkens åttonde kapitel. Upplåtelse av lägenhetsarrende har liten ekonomisk och social betydelse, reglerna om upplåtelse av lägenhetsarrende är därför få och i stort sett råder avtalsfrihet. Det finns inga formkrav för att upplåta lägenhetsarrende utan upplåtelsen kan vara muntlig. Det finns inte heller regler om besittningsskydd, överlåtelse med mera. Viktigt är dock att vederlag måste utgå för att det ska vara ett arrende.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Grauers (2014) *Nyttjanderätt* s. 113, 121

<sup>94</sup> Göteborgs kommun, *Arrendevillkor del av Tuve 15:58,15:65, 15:66*

<sup>95</sup> Grauers (2014) *Nyttjanderätt* s. 235-237

De byggnader som uppförs med stöd av arrendet blir lös egendom. Reglerna om vad som händer med byggnader som arrendatorn uppfört vid upphörande av arrendet finns i 8 kap. 21 § JB. Paragrafen anger att byggnader uppförda av arrendatorn ska erbjudas fastighetsägaren för inlösen vid arrendatorns frånträde. Om fastighetsägaren väljer att inte lösa in byggnaden får arrendatorn föra bort byggnaden eller överlåta den till en eventuell efterföljande arrendator. Väljer arrendatorn att föra bort byggnaden ska arrendestället återställas i tjänligt skick. Bestämmelsen är dispositiv vilket innebär att parterna själva kan komma överrens om vad som ska hända med arrendatorns investeringar i dessa situationer så som har skett enligt exemplet ovan.

Arrendeupplåtelsen är ofta kopplad till en avsiktsförklaring att överlåta fastigheten till byggherren när byggnation påbörjats. Optioner i fastigheter är som nämnts tidigare inte bindande då de inte uppfyller formkraven i 4 kap. 1 § JB.

### **6.6 Att tänka på vid val och utformning av avtalsvillkor**

När man uppräftar villkor med krav på byggnadsskyldighet är val av klausul och formulering av den viktig. Nedan presenteras några punkter som i detta sammanhang kräver viss eftertanke.

#### **6.6.1 Definition av påbörjat respektive slutfört**

För dessa typer av villkor är det viktigt att tydligt definiera vad som krävs för att byggnadsskyldigheten ska vara uppfylld. Några exempel på definition av påbörjat som finns i avtal är att byggherren ska ha ansökt alternativt beviljats bygglov, gjutit grunden eller gjort klart byggnadsstommen. För slutfört arbete kan det ställas krav på inflyttningsklara lägenheter eller godkänd slutbesiktning.

Sedan införandet av nya PBL 2011 ställs krav på att byggnadsnämnden enligt 10 kap. 3 § PBL ska ge startbesked innan åtgärd påbörjas om den kräver bygglov samt att startbeskedspliktigt byggnadsverk inte får tas i bruk förrän byggnadsnämnden gett slutbesked. För att beviljas startbesked krävs bland annat att byggnaden antas uppfylla de krav som gäller enligt lag. I startbeskedet ska byggnadsnämnden bland annat fastställa kontrollplan för åtgärderna enligt förslag från byggherren och ställa upp villkor för att få påbörja åtgärderna om så behövs, detta framgår av 10 kap. 23-24 §§ PBL. Genom att byggnadsnämnden beviljar slutbesked enligt 10 kap. 34 § PBL godkänns att åtgärden anses vara slutförd och att byggnadsverk får tas i bruk. För att godkännas krävs till exempel att samtliga ställda krav är uppfyllda.

Att använda start- och/eller slutbesked kopplat till byggnadsskyldighet kan vara mycket användbart. För att beviljas startbesked krävs att byggherren investerar i projektet och lägger ner mycket engagemang. När det är gjort är det möjligen inte längre ekonomiskt försvarbart för byggherren att inte fortsätta byggnationen vilket ofta är intentionen med byggnadsskyldigheten. Det är mycket tydligt från båda parter vad som krävs för att beviljas startbesked och det kan inte råda någon tvist om huruvida startbesked beviljats eller inte vilket minskar riskerna för tvist. Samma sak

gäller för slutbesked, när slutbesked beviljats ska byggnaderna vara färdiga att tas i bruk och det är mycket tydligt att byggnadsskyldigheten är uppfylld.

### 6.6.2 Förlängning av tidsfristen

Kraven på byggnadsskyldigheten kopplas oftast till en möjlighet för köparen att få förlängning i vissa fall.

#### Exempel 1

Staden kan ge tidsförlängning om särskilda skäl föreligger, t.ex. om marknadsförutsättningarna väsentligen förändras.<sup>96</sup>

#### Exempel 2

Om Köparen hindras att färdigställa bebyggelse på grund av hinder utanför Köparens kontroll skall köparen ha rätt till nödvändig förlängning av de angivna tidsfristerna för byggnadsskyldighet. Köparen skall skriftligen anhålla om sådan förlängning hos Kommunen.<sup>97</sup>

#### Exempel 3

Skulle hinder uppstå utan parternas förskyllan ska projektet framflyttas med den tid som hindret varat.<sup>98</sup>

Ett krav för förlängningen är alltså ofta att skälet till förlängningen ligger utanför köparens kontroll. I flera fall regleras särskilt att ett skäl kan vara bristande marknadsförutsättningar. För att få förlängning krävs ofta en anmälan eller ansökan till kommunen som sedan beslutar om skälen är tillräckliga och hur lång förlängning som ska ges.

Klausulerna i exemplen ovan öppnar för tolkningssvårigheter och eventuella tvister. Om möjlighet till förlängning ska medges är det viktigt att specificera tydligt i vilka fall detta kan ske för att undvika osäkerheter som skulle kunna leda till tvist.

### 6.6.3 Finansiering

För att kunna påbörja byggnationen krävs stora summor pengar. För att finansiera detta behövs ofta lån av banker, som säkerhet för lånen kräver bankerna panträtt i fastigheten.

Panträtt styrs av reglerna i 6 kap. JB. För att pantsätta sin fastighet ansöker fastighetens ägare om inteckning i fastigheten hos inskrivningsmyndigheten, inteckningsreglerna finns i 22 kap. JB, och får då ett pantbrev. För att panträtt ska uppstå krävs ett fordringsförhållande mellan två parter, en överenskommelse om att pant ska lämnas och tradition av pantbrev. Ett skuldebrev upprättas som reglerar

---

<sup>96</sup> Helsingborgs kommun, Markanvisningsavtal *del av Filborna 30:1-3, 4:1*

<sup>97</sup> Malmö kommun, Köpeavtal *Pippi 2*

<sup>98</sup> Hammarö kommun, Markanvisningsavtal *”Lillängshamnen”*

fordran och överenskommelsen om pant, sedan överlämnas pantbrevet till borgenären. Panträtten innebär att om gäldenären inte betalar sin skuld har borgenären möjlighet att realisera panten för att täcka fordran, detta sker genom regler i utsökningsbalken och innebär i praktiken en exekutiv försäljning av fastigheten.<sup>99</sup>

När byggnadsskyldigheten regleras med återgångsvillkor kan köparen endast få vilande lagfart och genom arrende kan lagfart inte sökas alls. Genom att köparen inte har full lagfart på fastigheten kan denne ej beviljas inteckning i fastigheten vilket innebär att det inte går att söka lån med fastigheten som pant. Enligt 22 kap. 4 § 1 p JB ska inteckning förklaras vilande om den som sökt inteckningen endast har vilande lagfart och det inte finns medgivande till inteckningen av den som har lagfart. Detta innebär alltså att om parten med lagfart medgivit inteckningen kan pantbrev beviljas i fastigheten. Förfarandet kan användas i samband med att köpet är beroende av att köpeskillingen ska erläggas och möjlighet finns för säljaren att häva om betalning inte sker. Om köpet ska återgå eller hävas gäller inte gjorda pantsättningar enligt 6 kap. 8 § 2 st JB. För att kreditgivaren ska säkra sin panträtt kan båda parter medgivande krävas även i pantavtalet.

### 6.7 Kommentarer från intervjuer

Nedan följer sammanställningar av de intervjuer som genomförts. Personerna som intervjuats är Olof Moberg på Sveriges kommuner och landsting, Kjell Sollbe på Malmö stad samt Larisa Freivalds och Per Fyrvald på Stockholms stad. I syfte att få en bättre bild av arrendeförfarandet har exploateringsingenjör Lena Bengtsson och markingenjör Ruxandra Lazar på Lunds kommun intervjuats.

#### Sveriges kommuner och landsting

Kommunerna har ett stort intresse av att ställa krav på byggnadsskyldighet och Moberg anser att det är bra att använda sig av det. Tanken med klausulerna är inte att tvinga till sig pengar, exempelvis genom viten, utan att se till att byggnationen genomförs. Det vanligaste är troligen att skyldigheten kopplas till återgångsvillkor men viten eller tilläggsköpeskillning fungerar också.

Nackdelen med återgångsvillkor och arrenden är att de inte ger lagfart vilket försvårar finansieringen. För stora byggbolag med god ekonomi är det oftast inget problem men det kan vara svårare för mindre företag och privatpersoner som är beroende av att kunna få pantbrev i fastigheten för att finansiera byggnationen.

#### Malmö stad

En anledning att ställa krav på byggnationsskyldighet är att man vill undvika tomma tomter som skapar ett ofärdigt intryck i området. Genom att ställa krav på byggnationen i huvudsak färdigställs med färdiga ytterväggar minskar denna risk. Byggnadsskyldigheten behöver inte innebära inflyttbar byggnad utan bara ställa krav

---

<sup>99</sup> Grauers (2012) *Fastighetsköp* s. 22-29

upp till en viss nivå där byggherren lagt ner så mycket pengar att den måste fortsätta bygga.

I Malmö stad använde man sig förr av arrendeupplåtelser men använder sig numera av ökande viten kopplat till byggnadsskyldigheten. Sollbe menar att en risk med arrendeupplåtelse är att byggherren påbörjar byggnationen genom arrendekontraktet men att någon överlåtelse sedan inte kommer till stånd. Om byggherren då har uppfört bottenplattan får kommunen tillbaka marken med bottenplattan på, ofta måste denna tas bort då den inte passar nästa byggherres planer. För att säkerställa att pengar finns för att riva plattan krävs i princip en bankgaranti av byggherren. Eftersom byggherren inte får lagfart på fastigheten kan byggherren även få svårt att finansiera byggnationen och därmed inte ha möjlighet att fullgöra villkoret.

### **Stockholms stad**

I Stockholms stad använder man sig av en klausul som kopplar samtliga åtaganden i avtalet till ett vite, på detta sätt regleras även byggnadsskyldigheten. Vitet är tänkt att vara ett påtryckningsmedel för att marken ska tas i anspråk och tillgodose att de byggmål som finns uppfylls. Det är ovanligt att viten faktiskt döms ut. Fyrberg minns ett fall där byggherren tvingats betala vite kopplat till byggnadsskyldighet. I det fallet skulle flera byggnader uppföras varav en av dem skulle fungera bullerdämpande gentemot de andra. Då byggnaden inte uppfördes som planerat fick de andra byggnaderna svårt att uppfylla bullerkraven och därmed svårt att få slutbesked. Eftersom den ouppfyllda byggnadsskyldigheten i detta fall drabbade andra dömdes vitet ut.

Eftersom marknaden i stort sett är god i Stockholm är det sällan något problem att få byggherrarna att påbörja byggnationen. När byggherrarna köpt marken kostar den pengar och byggnation krävs för att marken ska kunna ge avkastning.

För byggherrarna är det viktigt att uppfylla de villkor som finns i avtalen för att i framtiden bli tilldelad ny markanvisning. Stockholms stad har i sin markanvisningspolicy angett att de vid val av byggherre tar hänsyn till hur byggherren uppfyllt policyn i tidigare projekt. Har byggherren inte påbörjat byggnationen så som avtalat blir det svårt för byggherren att tilldelas ny markanvisning.

### **Lunds kommun**

I Lunds kommun använder man sig av arrenden för att ställa krav på byggnation när man ska sälja mark för industri- och fribyggartomter, nyligen har man även börjat använda sig av metoden för bostäder. Man anser att det finns många fördelar med att påtvinga byggnation, en av dem är att undvika spekulationsköp.

Bengtsson och Lazar upplever inte att byggherrarna får finansieringsproblem. Bankerna är införstådda med hur det fungerar och brukar gå med på att hjälpa byggherrarna med finansieringen trots arrende.

## Kommunal markförsäljning

---

Arrendetiden är på ett år och under denna tid ska byggnationen nått så långt att det för kommunen är tryggt att byggnationen färdigställs. Detta krav innebär oftast att en gjuten platta ska ha uppförts. För nybyggartomter som byggs av entreprenör kan krav ställas på undertecknade entreprenadkontrakt. Möjlighet till förlängning kan ges exempelvis om bygglovsprocessen dragit ut på tiden eller byggherren i princip är klar.

Om byggnation ej sker och byggherren inte tillåts köpa marken efter arrendetiden ska tomten återställas i befintligt skick. Bengtsson och Lazar har inte varit med om något problem i samband med detta.



## 7 Tekniska egenskapskrav

Vid kommunal markförsäljning förekommer ofta krav på byggnadernas tekniska egenskaper som kan gälla exempelvis energianvändning och tillgänglighet. Detta avsnitt behandlar regleringen av tekniska egenskapskrav med en bakgrund till varför de används och hur de utformas. Avslutningsvis presenteras det nya lagförslaget som inskränker möjligheterna att ställa tekniska egenskapskrav och följderna av detta.

### 7.1 Bakgrund

För Sverige gäller ett antal miljö kvalitetsmål som syftar till att ge en tydlig struktur för miljöarbetet. Ett av dessa mål gäller en god bebyggd miljö som bland annat innebär att byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Det är Boverket som är ansvarig myndighet för detta mål.<sup>100</sup> Ett verktyg för att tillgodose målet finns i Boverkets byggregler där ett avsnitt styr energihushållning. I Boverkets byggregler finns även ett avsnitt om tillgänglighet, bostadsutformning, rumshöjd och driftutrymmen som ställer krav på att den byggda miljön ska vara tillgänglig och användbar.<sup>101</sup>

Vid nybyggnation styrs de tekniska kraven av bestämmelser i PBL, PBF och BBR. Kommunen kan upprätta specifika krav i detaljplan och i startbesked. Möjligheterna att ställa krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper anges i 8 kap. 4 § PBL och gäller exempelvis bärförmåga, säkerhet i händelse av brand, skydd mot buller samt energihushållning. Innebörden av de tekniska egenskapskraven preciseras i PBF och Boverket är bemyndigade att genom BBR meddela särskilda föreskrifter för tillämpningen av bestämmelserna.<sup>102</sup> Kommuner har ofta egna mål för sitt arbete och vill därmed ställa krav som går utöver lagstiftningen. Ett tydligt exempel är om kommunen vill ta hänsyn till en ökad andel äldre invånare med större behov av anpassade bostäder och bygga bostäder med bättre tillgänglighet för att lätta trycket på den kommunala äldreomsorgen.<sup>103</sup>

I Byggkravsutredningen undersöktes förekomsten av tekniska egenskapskrav som går utöver föreskrifterna enligt BBR och det konstaterades att dessa krav är relativt vanligt förekommande. Kraven ställs oftast i markanvisningsavtal och de mest framträdande kraven gäller energianvändning och tillgänglighet. Genom att ställa krav utöver de nationella föreskrifterna uppkommer ett flertal konsekvenser, exempelvis uppstår direkta merkostnader för projektering och uppförande av byggnader samt indirekta kostnader genom minskat bostadsbyggande. De direkta

---

<sup>100</sup> Regeringen (2013b) *Sveriges miljömål*

<sup>101</sup> Boverket (2013c) *Boverkets byggregler*

<sup>102</sup> Prop. 2013/14:126 *En enklare planprocess* s. 219

<sup>103</sup> Prop. 2013/14:126 *En enklare planprocess* s. 253

merkostnaderna för uppförande av bostäder bedöms vara 10 till 15 %, detta är till övervägande del kopplat till egenskapskrav för bostäders energianvändning.<sup>104</sup>

Nedan framställs exempel på hur villkoren kan ställas upp vid kommunal markförsäljning. Därefter presenteras innebörden och följderna av det nya lagförslaget.

## 7.2 Exempel

### Exempel 1

All nyproduktion av byggnader ska i enlighet med Helsingborgs **energi strategi** 2035 byggas enligt principen **lågenergihus**. Lågenergihus definieras som hus som är dimensionerade för en energianvändning som ligger minst 25 % under gällande byggregler (BBR).<sup>105</sup>

### Exempel 2

Taket på envåningsbyggnaden mot torget skall förses med **grönt sedumtak** med planeringar utefter frontpartiet mot torget. Ett av flerbostadshusen skall miljöcertifieras med strävan att uppnå **miljöbyggnad silver**<sup>106</sup>. Övriga byggnader ska byggas i likvärdig standard som den miljöcertifierade byggnaden.<sup>107</sup>

### Exempel 3

Exploatören är medveten om att ett basanpassningsprogram ”ännu bättre bostäder” har tagits fram för **krav på bostadsutformning utöver lagstiftning** vad gäller **tillgänglighet** för funktionshindrade och äldre. Dessa regler ska gälla för flerbostadshus.<sup>108</sup>

I flera fall är de tekniska kraven kopplade till av kommunen framtaget program gällande miljö/energi, basanpassning, kvalitet och/eller tillgänglighet. Detta innebär att byggherrar måste undersöka om dessa program innehåller krav som går utöver BBR innan planering av bebyggelsen kan starta.

Vissa kommuner reglerar även specifika detaljer exempelvis genom krav på putsad fasad och sedumtak<sup>109</sup>, inglasad balkong och sjöutsikt samt planerad energiförbrukning på högst 80 kW/kvm, år<sup>110</sup>.

---

<sup>104</sup> SOU 2012:86 *Ökat bostadsbebyggande och samordnad miljökrav* s. 9-11

<sup>105</sup> Helsingborgs kommun, Markanvisningsavtal *del av Filborna 30:1-3, 4:1*

<sup>106</sup> Miljöbyggnad silver innebär styrning som går utöver BBR

<sup>107</sup> Salems kommun, Markanvisningsavtal *”Rönninge centrum”*

<sup>108</sup> Helsingborgs kommun, Markanvisningsavtal *”Magnus Stenbock”*

<sup>109</sup> Botkyrka kommun, Exploateringsavtal *del av Tullinge 19:287*

<sup>110</sup> Hammarö kommun, Markanvisningsavtal *”Lillängshamnen”*

Villkoren kopplar till prissättningen och köpeskillingen speglar de motkrav som ställs på byggherren. Även vitesklausuler kan på olika sätt kopplas till kraven och fungerar som påtryckning för att säkerställa att byggnationen får de önskade egenskaperna.

### **7.3 Proposition 2013/14:126**

I mars 2014 kom en ny proposition som föreslår att PBL kompletteras med en bestämmelse som innebär att kommunen inte får ställa egna krav på byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, andra ärenden enligt PBL eller i samband med genomförande av detaljplaner. En presentation av lagförslagets formulering finns i avsnitt 4.6.1 och innebär ett förbud mot att ställa krav på de nio tekniska egenskaper som framgår av 8 kap. 4 § PBL och preciseras i BBR. Syftet med lagförslaget är att skapa enhetliga tekniska egenskapskrav över hela landet vilket underlättar för byggherrar som verkar i flera kommuner och skapar ökad förutsägbarhet i processen. Om sådana krav upprättas är de utan verkan. Vissa specifika situationer är undantagna förbudet och bestämmelsen gäller exempelvis inte då kommunen handlar som fastighetsägare.

I propositionen resoneras kring i vilka situationer kommuner ska kunna ställa tekniska egenskapskrav. Det konstateras att PBL tydligt bör ange att det inte är möjligt att genom det kommunala planmonopolet eller myndighetsrollen ålägga en enskild att acceptera krav som går utöver vad lagstiftaren ansett är befogat för att uppnå väsentliga tekniska egenskaper. Det bästa sättet att främja en utveckling av byggnadsteknik är att de tekniska kraven enbart ställs på nationell nivå. Kommunerna har istället möjlighet att genom fysisk planering arbeta för ett långsiktigt miljöarbete. Kommuner bör dock inte ges sämre möjlighet än andra fastighetsägare att agera på marknaden. I de fall kommunen agerar i egenskap av byggherre eller fastighetsägare kan det finnas godtagbara skäl att vid nybyggnation upprätta krav på tekniska egenskaper som går utöver de som följer av BBR.

Regleringen i propositionen innebär att en kommun som huvudregel inte får kräva andra tekniska egenskaper genom vare sig exploaterings- eller markanvisningsavtal eftersom dessa styrs av kommunens roll som planmyndighet. Genom markanvisningsavtalet sker en marköverlåtelse och särskilda villkor för de planerade byggnadsverken kan ställas upp. Vid markanvisningsavtal agerar kommunen utifrån planmonopolet och avtalet upprättas inte, som man kan tro, mellan två jämbördiga avtalsparter. Det är utifrån detta inte rimligt att kommunen ska kunna nyttja sin makt genom planmonopolet på så sätt att byggherren tvingas till krav som går utöver lagstiftningen.

Lagförslaget som anges i propositionen förhindrar inte den möjlighet kommunen har att bestämma om utformningskrav för olika byggnadsverk. Dessa krav kan gälla exempelvis att byggnader ska ha en viss arkitektonisk utformning, viss höjd eller ett visst fasad- eller takmaterial. Frågor av detta slag ska även i fortsättningen kunna styras i detaljplaner, bygglov och genom avtal. Nivån på de tekniska egenskapskrav som går att ställa styrs av bestämmelserna i PBL och BBR. Om nivåerna inte tydligt

framgår kan kommunerna i samband med det tekniska samrådet tolka krav utifrån vad som medges enligt PBF och BBR, sådana krav är inte att betrakta som egna krav.

## 7.4 Konsekvenser

Det finns, i och med lagförslaget, en stor risk att möjligheten att styra de tekniska kraven så som flera kommuner tidigare gjort förhindras i framtiden. I propositionen utreds de konsekvenser som kommunerna drabbas av om förbudet mot kommunala egenskapskrav införs. Förbudet innebär en inskränkning av det kommunala självstyret och förhindrar kommunerna att ställa krav i samband med markförsäljning och planläggning. En inskränkning i det kommunala självstyret bör enligt 14 kap. 3 § RF inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. För att olika intressenter ska kunna bygga bostäder och lokaler är det viktigt att reglerna för plan- och byggprocessen är enkla, tydliga och väl fungerande. Otydliga regler skapar en osäkerhet och minskar förutsägbarheten för byggherrar. Genom att stoppa möjligheten att upprätta lokala tekniska egenskapskrav förhindras att ett visst krav i BBR justeras utan hänsyn till BBR:s övriga krav och utan den helhetsbild som Boverkets har. Egenskapskraven som ställs upp idag är inte förenliga med ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. De tar inte heller hänsyn till avsikten i förarbetena till PBL som menade att byggherren ska ha frihet att välja lösning för att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Vid en bedömning av alla intressen konstateras att inskränkningen är tillåten. Ändamålet med inskränkningen är främst att åstadkomma en rättstillämpning som motsvarar intentionerna med PBL.<sup>111</sup>

I detta sammanhang uppstår frågan om kommunerna inte längre tillåts ställa strängare krav men har haft ett behov av att göra det tidigare, innebär det att BBR har för lågt ställda krav. Boverket arbetar just nu med revideringar av byggreglerna. Som ett steg mot att skärpa energireglerna föreslås till exempel att dagens system med tre klimatzoner ersätts med ett system där man använder geografiska justeringsfaktorer.<sup>112</sup>

Sveriges kommuner och landsting har i ett yttrande gett sina åsikter om förslagen i Socialdepartementets promemoria *Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar*<sup>113</sup> som utgavs före propositionen men med liknande lagförslag. SKL avvisar förslaget till begränsning av kommunernas möjligheter att ställa krav i samband med markanvisning/markupplåtelse. De anser att skillnaderna mellan kommunernas energikrav bör minskas genom gemensamt utvecklingsarbete och en mer framåtsyftande konstruktion av BBR. SKL har i detta syfte tagit fram en rekommendation om gemensamma energikrav som sänts ut till kommunerna och välkomnar Boverkets uppdrag att utarbeta nya, tuffare regler för energihushållning.

---

<sup>111</sup> Prop. 2013-14/126 s. 252-255

<sup>112</sup> Boverket (2014) *Boverket arbetar med revidering av byggreglerna*

<sup>113</sup> S2013/6411/PBB

SKL anser att förslaget ger upphov till ett antal frågetecken och därmed en stor osäkerhet kring dess effekter och bör därför inte läggas till grund för lagstiftning.<sup>114</sup>

Malmö stad har i sin tjänsteskrivelse gällande samma PM framfört att de avstyrker författningsförslaget om ändring i plan- och bygglagen beträffande tekniska egenskapskrav. I skrivelsen framhålls att lagförslaget innebär att Boverkets regler blir bindande gentemot kommunerna men man undrar vad som gäller om BBR inte reglerar en teknisk egenskap eller om den endast nämns vagt eller inte alls i de allmänna råden. Har kommunerna då möjlighet att ställa egna krav? En konsekvens som Malmö ser med förslaget är även att kommunerna slutar sälja mark och själva driver byggnationen för att då kunna ställa krav som vilken byggare som helst på sina leverantörer.<sup>115</sup> Stockholms stad har i sitt yttrande framfört synpunkter på att förslaget innebär en begränsning i egendomsskyddet och det kommunala självstyret. Man påtalar även att förslaget kommer få förödande konsekvenser för miljöarbetet i Stockholms stad och kommer att hämma miljöteknikutvecklingen inom byggbranschen.<sup>116</sup>

### 7.5 Kommentarer från intervjuer

Nedan följer sammanställningar av de intervjuer som genomförts. Personerna som intervjuats är Olof Moberg på Sveriges kommuner och landsting, Kjell Sollbe på Malmö stad samt Larisa Freivalds och Per Fyrvald på Stockholms stad.

#### **Sveriges kommuner och landsting**

Moberg menar att det oftast inte finns någon anledning för kommunerna att ställa krav men om det ändå finns ett behov måste kommunerna kunna ställa civilrättsliga krav i sin roll som markägare.

#### **Malmö stad**

I Malmö stad tycker man att BBR ställer för låga krav. De har även märkt av att det finns en önskan från flera byggherrar att bygga bättre än BBR:s krav, vissa har till och med egna miljöprogram som man följer vid nybyggnation. Sollbe anser att det borde vara möjligt att träffa en frivillig överenskommelse så länge parterna är överens utan att den blir en nullitet som lagförslaget skulle innebära. Om lagförslaget går igenom blir det svårt för kommuner att premiera byggherrar som bygger bättre än BBR, hur ska man då kunna påverka och skapa en morot för dem att bygga bra?

Det nya lagförslaget stoppar möjligheterna för kommunerna att styra tekniska egenskapskrav vid markanvisning. Sollbe anser att det även om lagförslaget går igenom finns möjlighet att styra tekniska krav genom tomträttavtal. I dessa fall äger kommunen marken och kan därför bestämma hur byggnationen ska ske.

---

<sup>114</sup> SKL (2013b) *Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar*

<sup>115</sup> Malmö stad Stadskontoret (2013) *Tjänsteskrivelse*

<sup>116</sup> Stockholms stad (2013) *PM 2013:184 RI*

**Stockholms stad**

Stockholms stad avtalar alltid om skärpta energi- och tillgänglighetskrav vid upplåtelse eller överlåtelse av stadens mark till en byggherre. Stockholm stad har i samarbete med byggbranschen tagit fram ett program för energi och utemiljö. Freivalds och Fyrvald berättar att i exploateringsnämndens handlingsplan finns bland annat de energikrav som ska tillämpas vid markanvisningar. Styrning på detta sätt där byggherrarna förbinder sig att följa ett visst miljöprogram förhindras om lagförslaget går igenom.

## 8 Kommunens möjligheter att säkerställa avtalsvilkorens fullgörande

Ett markanvisningsavtal med tillhörande överlåtelseavtal har, som tidigare förklarats, ofta villkor som sträcker sig framåt i tiden. För att säkerställa att byggherren fullgör sina åtaganden kan kommunen ställa upp olika villkor. Det finns även en risk att byggherren en kort tid efter fastighetsöverlåtelsen bestämmer sig för att sälja fastigheten till en annan byggherre. Då krävs villkor i avtalet för vad som gäller vid en framtida överlåtelse för att säkerställa att även framtida köpare fullgör det ursprungliga avtalet. Nedan presenteras några restriktioner som kommuner använder sig av i syfte att säkra genomförandet av vissa avtalspunkter.

### 8.1 Avtalets fullgörande

För att säkerställa att byggherren fullgör samtliga åtaganden i avtalet kan kommunen ställa krav på vitesskyldighet om avtalet ej fullgörs. Avtalets fullgörande och vitesutfästelsen kan kopplas till olika typer av säkerheter för att garantera kommunens möjlighet att få ersättning.

#### 8.1.1 Exempel

Underlåter bolaget att fullgöra sina förpliktelser enligt detta avtal åligger det bolaget att vid anfordran erlægga **vite** om upp till 3 000 000 kronor.

Till säkerhet för vitesutfästelsen och rätta fullgörandet av sina skyldigheter, enligt detta avtal, ska bolaget vid avtalets undertecknande till kommunen lämna en **bankgaranti** alternativt **borgensförbindelse** upp till 3 000 000 kronor. Därest bolaget skulle åsidosätta sina förpliktelser enligt detta avtal, äger kommunen utan iakttagande av i lag stadgade formaliteter ianspråktaga ställd säkerhet motsvarande bolagets underlåtenhet. Av bolaget till kommunen ställd säkerhet om 3 000 000 kronor återlämnas av kommunen till bolaget vid tidpunkten när samtliga etappers exploateringsanläggningar har godkänts genom garantibesiktning.<sup>117</sup>

Det är inte alltid man som i exemplet ovan använder sig av bankgaranti eller borgensförbindelse för att säkra möjligheten att realisera vitet. I exemplet förbinder sig kommunen att innan eventuellt vitesförläggande pröva om bolaget har rätt till förlängning av tiden eller har skäligen anledning att inte fullgöra avtalet.

---

<sup>117</sup> Norrköpings kommun, Avtal Östra Eneby 1:1 m.fl.

### 8.1.2 Laglighet

Det råder stor avtalsfrihet vid fastighetsöverlåtelse och parterna har själva möjlighet att bestämma påföljder vid kontraktsbrott. Oskäligen avtalsvillkor kan jämkas enligt 36 § AvtL. I avsnitt 5.2.2 redogörs mer kring lagligheten för vitesklausuler.

Borgen innebär att en person åtar sig ekonomiskt ansvar för någon annan, detta grundar sig på reglerna i 10 kap. HB. I det fall huvudgäldenären inte kan betala vad den är skyldig övergår ansvaret att fullgöra betalningen på borgensmannen. Bankgaranti är en form av borgen från en bank där banken förbinder sig att betala garantibeloppet till kommunen om entreprenören inte skulle uppfylla sin del av avtalet.

### 8.2 Överlåtelsebegränsningar

I syfte att tillgodose att villkoren fullgörs upprättas överlåtelsebegränsningar som reglerar om och under vilka villkor en överlåtelse får ske.

#### 8.2.1 Exempel

Detta avtal **får inte överlåtas** av exploatören till annan utan kommunens skriftliga godkännande.<sup>118</sup>

Detta kan kopplas till påtryckningsmedel såsom vite.

#### 8.2.2 Laglighet

Ett avtal binds mellan två parter och så länge det finns uppfyllda villkor i avtalet kan man inte byta parter i avtalet. I exemplet ovan anges att avtalet inte får överlåtas, en fråga som uppstår är om ett sådant förbud innebär att fastigheten inte får överlåtas.

I jordabalken framgår av 4 kap. 3 § 3 p JB att ett villkor som begränsar den nya ägarens rätt att överlåta fastigheten är ogiltigt om det inte står med i köpehandlingen. Detta ger att ett överlåtelseförbud är giltigt så länge det finns med i köpehandlingen. Ett överlåtelseförbud ska enligt 20 kap. 14 § JB antecknas i fastighetsregistret och en ny köpare kan inte beviljas lagfart när anteckning om överlåtelseförbud finns.

I NJA 1993 s. 468 har frågan om borgenärsskyddet vid ett överlåtelseförbud behandlats. Ett kommanditbolag köpte två fastigheter av ett aktiebolag och i överlåtelseavtalet fanns en klausul med innebörden att kommanditbolaget inte fick överlåta fastigheten utan aktiebolagets godkännande. Kommanditbolaget försattes i konkurs och frågan om fastigheten skulle ingå i bolagets konkursbo, trots överlåtelseförbudet, prövades av högsta domstolen. HD konstaterade inledningsvis att överlåtelseförbud i köpehandling avseende fast egendom har rättsverkan och att denna i första hand är gällande mellan parterna. Antecknas överlåtelseförbudet i fastighetsregistret enligt 20 kap. 14 § JB anses förbudet bindande för varje ny ägare

---

<sup>118</sup> Tyresö kommun, Markanvisningsavtal ”Strandudden”



av fastigheten. Alltså blir förbudet obligationsrättsligt bindande mellan parterna bara genom att detta upptas i köpehandlingen. Vidare behandlades huruvida överlåtelseförbudet har rättsverkan mot tredje man eller inte. HD menade att överlåtelseförbud som uppkommit i säljarens intresse inte har någon verkan mot köparens borgenärer. Enligt rättsfallet kan alltså överlåtelseförbud i säljarens intresse för en onerös fastighetsöverlåtelse inte medföra skydd för utmätning av fastigheten.

Det är tveksamt om överlåtelserestriktionen i exemplet ovan anses som ett sådant överlåtelseförbud som antecknas i fastighetsregistret då det kopplar till avtalet och inte fastigheten. Ett liknande förbud som direkt verkar mot fastighetsöverlåtelse innebär att köparen förhindras att sälja vidare fastigheten, dock kan ej hindras att köparens borgenär tar över fastigheten och begär exekutiv auktion av den.<sup>119</sup> Klausulen innebär inte ett strikt överlåtelseförbud utan möjlighet ges att få överlåta genom godkännande av kommunen.

Giltighetstiden för ett överlåtelseförbud av benefik karaktär till fysisk person bör gälla under personens livstid. Vad gäller tiden för ett överlåtelseförbuds giltighet när det gäller onerösa överlåtelser till juridisk person råder delade meningar. En av ståndpunkterna är att överlåtelseförbudet är giltigt så länge som det mottagande rättssubjektet existerar.<sup>120</sup>

Vid tomträttsupplåtelse är det inte möjligt att på motsvarande sätt införa överlåtelseinskränkningar eftersom tomträttshavarens rätt att överlåta tomträtten inte får inskränkas enligt 13 kap. 6 § JB.

### 8.3 Villkora framtida överlåtelse

Det förekommer även att det i avtalen finns villkor som behandlar formerna för en framtida överlåtelse, detta för att kommunen vill garantera att villkoren i ursprungsavtalet beaktas.

#### 8.3.1 Exempel

##### Exempel 1

Bolaget skall vid en överlåtelse av den fastighet på vilken hyresrätterna är belägna införa ett **konverteringsförbud** – inklusive vitesåtagande enligt ovan (20 miljoner kronor) – för omvandling från hyresrätt till bostadsrätt eller dylikt inom femton år för dessa lägenheter, som skall upplåtas med hyresrätt samt att **framtida köpare också skall åläggas förpliktelser** enligt detta avtal.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> Zackariasson (2003) *Svensk rättspraxis* s. 878

<sup>120</sup> Lindblad (1987) *Överlåtelseförbud* s. 31

<sup>121</sup> Salems kommun, Markanvisningsavtal "Rönninge centrum"

### Exempel 2

Bolaget förbinder sig, vid vite av 2 700 000 kronor i penningvärde 2010-10-01, att vid överlåtelse av äganderätten till Fastigheten **tillse att de nya ägarna övertar samtliga förpliktelser** enligt denna överenskommelse genom att i respektive avtal angående överlåtelse införa följande bestämmelser: *Köparen förbinder sig att i av Stockholms stad påfordrade delar efterkomna mellan Stockholms stad och Byggherren träffad överenskommelse om exploatering med överlåtelse av mark inom del av fastigheten daterad.....Överenskommelsen bifogas i avskrift. Köparen skall vid överlåtelse av äganderätten tillse att varje köpare som följer därefter binds vid överenskommelsen, vilket skall fullgöras genom att denna bestämmelse, med i sak oförändrad text intages i överlåtelsehandlingen. Sker ej detta skall köpare utge vite till Stockholms stad med 2 700 000 kronor i penningvärde 2010-10-01. Motsvarande ansvar ska åvila varje ny köpare.<sup>122</sup>*

I samband med denna typ av klausul krävs i vissa fall att det i överlåtelsehandlingen ska skrivas in bestämmelse om att ansvaret för klausulen är solidariskt. Detta innebär att framtida köpare ska ansvara solidariskt med nuvarande köpare för vitesbeloppets betalning.<sup>123</sup>

### **8.3.2 Laglighet**

I exemplen ovan uttrycks en vilja att alla framtida ägare av fastigheten ska följa vad som gäller enligt avtalet mellan kommunen och den ursprunglige köparen av fastigheten. I ett avtal är endast möjligt att ställa sin avtalspart till svars för ett avtalslöfte. Det går alltså inte att direkt i avtal binda framtida köpare till något utan man måste göra som i exemplet ovan där man tvingar förvärvaren, med vite som påtryckning, att skriva in villkor vid eventuell framtida överlåtelse. Skulle köparen sälja vidare utan att villkoret förs vidare i överlåtelseavtal döms vitet ut.

Det råder stor avtalsfrihet vid fastighetsöverlåtelser och parterna har själva möjlighet att bestämma påföljder vid kontraktsbrott. Oskäligen avtalsvillkor kan jämkas enligt 36 § AvtL. I avsnitt 5.2.2 redogörs mer kring lagligheten för vitesklausuler.

### **8.4 kommentarer från intervjuer**

Nedan följer sammanställningar av de intervjuer som genomförts. Personerna som intervjuats är Olof Moberg på Sveriges kommuner och landsting, Kjell Sollbe på Malmö stad samt Larisa Freivalds och Per Fyrvald på Stockholms stad.

---

<sup>122</sup> Stockholms kommun, Överenskommelse om exploatering *del av Älvsjö 1:1*

<sup>123</sup> Malmö kommun, Köpeavtal *Briggen 2*

### **Sveriges kommuner och landsting**

Ett överlåtelseförbud eller en överlåtelserestriktion har enligt lagen ingen gräns men bör enligt Mobergs mening inte kunna sträcka sig längre i tiden än 10 till 15 år. En överlåtelserestriktion som saknar begränsning i tiden inskränker äganderätten till fastigheten på ett oskäligt sätt och det verkar orimligt att en tidigare fastighetsägare ska kunna vara med och styra hur länge som helst.

### **Malmö stad**

Sollbe förklarar att alla avtal mellan kommun och byggherre är civilrättsliga och gäller således endast mellan parterna. Därför kan vad två parter ursprungligen avtalat om aldrig automatiskt gälla för en tredje part. Vad man däremot kan göra är att avtala om vissa förutsättningar som ska tas in i ett eventuellt framtida överlåtelseavtal, kopplat till vite för byggherren.

### **Stockholms stad**

Stockholms stad använder klausulen i exempel 2, avsnitt 8.3.1, för alla sina markanvisningsavtal. Freivalds och Fyrvald upplever att klausulen fungerar bra och uppfyller sitt syfte. Man gör ingen systematisk kontroll för att se om den fullföljs men har en anmälningsskyldighet som innebär att om byggherren vidare säljer fastigheten ska en kopia på det nya överlåtelseavtalet skickas till exploateringskontoret. På så sätt kan staden få viss kontroll över att klausulen tas med i det nya överlåtelseavtalet.



## 9 Analys

I detta kapitel analyseras de klausuler som tagits fram och hur dessa kan användas för att styra respektive område. Prissättningen diskuteras och utifrån detta analyseras om prisdifferentiering mellan olika upplåtelseformer är möjlig. För varje styrningsområde resoneras kring om det är kommunernas ansvar att styra detta och vilken av de undersökta metoderna som bör ge bäst resultat.

### 9.1 För- och nackdelar med klausulerna

I följande avsnitt analyseras de olika klausuler och tillvägagångssätt som används vid styrning av upplåtelseform, krav på byggnadsskyldighet och tekniska egenskaper i samband med kommunal markförsäljning. Analysen utgår från de olika tillvägagångssättens styrkor och svagheter ur laglig synpunkt.

#### 9.1.1 Viten

I de avtal som analyserats framkommer att det är väldigt vanligt att använda sig av vitesklausuler för att tillgodose fullgörandet av flera olika klausuler eller hela avtal. Vitesbeloppet har visat sig vara en viktig förhandlingsfråga inför upprättande av avtal och det är helt upp till kommun och byggherre att komma överens om ett belopp som anses befogat ur bådars synpunkt. Kommunen har intresse av att sätta ett högt vitesbelopp som dels täcker den skada som uppstår om villkoret inte uppfylls och dels verkar påtryckande och avskräckande, detta för att säkerställa att byggherren utför de åtaganden som avtalats om. Byggherren bör däremot inte kunna avtala om ett för högt vite då eventuella finansörer kan bedömas att risken för utdömande av ett högt vite är för stor för att de ska vilja finansiera byggnationen.

Det finns olika sätt att bestämma vitets storlek, exempelvis kan det bygga på köpeskillingen och uttryckas som en del av denna eller bestämmas till ett fast belopp som kan indexuppräknas med tiden. Det har enligt praxis<sup>124</sup> visats att ett vite inte nödvändigtvis kräver skada utan kan dömas ut utan påvisad skada från kommunen vilket innebär att en skadeberäkning inte behöver läggas till grund för vitesbeloppets bestämmande. För att säkerställa att byggherren kan betala vitet bör någon typ av säkerhet, exempelvis borgen eller bankgaranti, krävas.

Det har framkommit att vitesbelopp sällan döms ut vilket tyder på dess ena syfte att verka avskräckande. När vitet ska dömas ut krävs att man tar ställning till om hela vitet är skäligt. Det blir därför återigen en förhandlingsfråga mellan kommun och byggherre om vilket belopp som ska betalas. Det man avtalat om gäller i första hand men det kan finnas anledning att sänka vitet. Av intervjupersonerna har påpekats att kommunerna kan gå med på att sänka vitesbeloppet om särskilda skäl påvisas. Vid krav på byggnadsskyldigheter kan som särskilt skäl krävas yttre omständigheter som

---

<sup>124</sup> Se avsnitt 5.2.2

byggherren inte kunnat rå för, till exempel oväntade konjunktursvängningar, väder eller försenat bygglov. Vid utdömande av vite måste kommunen tänka på att de i sitt arbete alltid ska följa likhetsprincipen som innebär att lika fall ska behandlas lika och särbehandling av någon enskild byggherre genom att sänka vitet utan grunder får inte ske. För tillämpning av principen krävs dock att situationerna har samma förutsättningar vilket i praktiken sällan förekommer.

Om parterna trots förhandlingar inte kommer överens gällande vad som ska anses som skäligt finns möjlighet att få fallet prövat i domstol. Vid en överklagan till domstol tas hänsyn till de särskilda omständigheterna i fallet och möjlighet kan finnas att jämka ett vite som är uppenbart oskäligt. Det borde för stora byggherrar dock vara svårt att få till stånd en jämkning då de kan anses vara en jämbördig part i förhållande till kommunen och därmed inte behöver skyddas genom generalklausulen i 36 § AvtL.

Vitesklausuler kopplas ofta till avtalsbrott och kan användas för styrning av många olika frågor. Fördelar med viten är att det råder stor avtalsfrihet kring utformningen och att det är parternas förhandlingsförmåga som sätter gränserna för vitets utdömande och storlek. Vitesbelopp blir, i dessa fall, sällan prövade enligt generalklausulen men möjligheten att jämka torde påverka förhandlingen och förhindra att orimliga viten bestäms. Risken med vite är att betalning inte kan ske och kommunerna måste därför säkerställa den faktiska möjligheten att erhålla vitet genom att kräva någon typ av säkerhet.

### 9.1.2 Tilläggsköpeskillning

I de undersökta avtalen finns exempel på att tilläggsköpeskillning används för att styra både hyresrättsbyggnation och byggnationsstart. Så länge det tydligt framgår i avtalet när tilläggsköpeskillningen ska utgå och dess belopp är uttryckt eller beräkningsbart finns flera fördelar. För tilläggsköpeskillning finns ingen tidsbegränsning, det går inte att jämka en avtalad köpeskillning och det finns inga krav på skada för att den ska utgå.

Att avtala om en preliminär köpeskillning kan göras på två sätt. Varianten där köpet görs beroende av köpeskillningens erläggande enligt 4 § 4 kap. JB är inte att föredra i de undersökta fallen då köparen inte kan få full lagfart och därmed inte kan använda sig av panträtt för att säkerställa finansiering av byggnationen. Tilläggsköpeskillning där köpet inte görs beroende av att köpeskillningen erläggs utan enbart reglerar priset ger full lagfart men det måste tydligt framgå i vilka situationer och hur hög tilläggsköpeskillningen blir för att uppfylla formkraven i 1 § 4 kap. JB. En avtalad tilläggsköpeskillning kan med fördel kombineras med att säljaren får panträtt i fastigheten för att säkerställa att tilläggsköpeskillningen kan betalas.

Vid prissättning måste kommunerna ta hänsyn till de principer som gäller och säkerställa att priset motsvarar marknadsvärde. Reglerna syftar främst till ett förbud mot underprissättning som innebär ett otillåtet stöd till enskilda men som princip gäller även att kommunen inte ska vara prisledande. Detta torde innebära att en tilläggsköpeskillning måste motsvara en förändring i marknadsvärde. Vid försäljning

av mark för hyresrätter kan man ställa upp en tilläggsköpeskilling som ska utgå om man ombildar, tilläggsköpeskillingen ska då motsvara det högre marknadsvärde som genereras då marken bebyggs med bostadsrätter. Följden av detta blir att tilläggsköpeskilling inte bör sättas högre än marknadsvärdeökningen och därmed inte användas i avskräckande syfte. Utifrån detta kan man anse att tilläggsköpeskilling med fördel kopplas till klausuler som påverkar priset, såsom upplåtelseform eller byggrätt. Ett problem med tilläggsköpeskilling kopplat till upplåtelseform är att det kan anses som en otillåten prisdifferentiering, en fråga som diskuteras senare i kapitlet.

Det finns likheter mellan viten och tilläggsköpeskilling då båda innebär att mer pengar ska betalas givet vissa i avtal bestämda förutsättningar. Dock kan skillnader av betydelse urskiljas. Viten kopplas ofta till avtalsbrott och ses som ett straff om avtalsklausulerna inte följs. Tilläggsköpeskilling kan istället ses som en ytterligare betalning om förutsättningarna enligt avtalet ändras genom att man till exempel byter upplåtelseform eller nyttjar mer byggrätt än man avtalat om. Tilläggsköpeskillingen syftar mer till att säkerställa att priset motsvarar byggrätten och därmed att byggherren betalar rätt pris för marken. Viten kan istället användas för klausuler med krav på prestationer, till exempel om byggnation inte slutförs inom avtalad tid, och verka som ett straff om prestationen inte uppfylls. En stor skillnad dem emellan är alltså att ett vite bestäms genom förhandling och därmed kan vara så högt som parterna går med på. En tilläggsköpeskilling torde begränsas av att den ska motsvara en ökning i marknadsvärde och därmed inte kan bestämmas godtyckligt.

### 9.1.3 Svärvillkor

Svärvillkor ger ett effektivt påtryckningsmedel då följderna för byggherrarna blir stora om inte villkoret uppfylls. Hela köpet återgår och kommunen får åter fastigheten i sin ägo och kan överlåta till en annan byggherre. Ett stort problem med återgångsvillkor finns i att byggherren kan få svårt att finansiera byggnationen då full lagfart ej kan fås, något som i sig kan vara en anledning till att klausulen inte kan fullgöras. Det är en omfattande process att utse byggherre och att ta tillbaka fastigheten innebär att ytterligare tid förloras innan byggnationen kan färdigställas. Svärvillkor kan vara gällande i maximalt två år. För att säkerställa att villkor efterlevs längre får en annan påföljd avtalas, exempelvis vite.

Att avtala om hävning eller återköp skiljer sig från återgång. I flera av avtalen som lästs har troligen intentionen varit att upprätta ett återgångsvillkor men genom att använda termerna hävning eller återköp kan andra följder aktualiseras. Användningen av ordet återköp rekommenderas inte då det innebär stora risker eftersom ett löfte om köp inte är juridiskt bindande och konsekvenserna vid ett eventuellt återköp skiljer sig från de som aktualiseras vid återgång.

### 9.1.4 Tomträtt

Att använda sig av tomträttsupplåtelser kräver en viss administration från kommunens sida, exempelvis i form av avtalsförhandlingar och framtagande av underlag för

värdering av tomträtsavgälder. Användandet av tomträtt bygger på ställningstaganden gällande markägande och förutsättningar för upprätthållande av tomträterna. Om kommunerna inte idag använder sig av tomträtt är det på grund av detta inte troligt att de börjar använda sig av förfarandet enbart för att kunna styra särskilda frågor kopplade till markanvändningen.

Vid tomträtsupplåtelse agerar kommunen som fastighetsägare och har större möjlighet att upprätta krav kopplade till fastighetens användning och bebyggelse. I samband med nyupplåtelse av tomträtt finns möjlighet att genom sidoavtal upprätta villkor för den första uthyrningen av bostadslägenheter vilket medger att kommunen ställer krav på att byggherren ska upplåta hyresrätter. Begränsningen gäller dock enbart vid första upplåtelsen. Den första hyresgästen skulle i teorin kunna säga upp sitt avtal vid inflyttning varpå styrningens formella livslängd enbart gäller under några månader. Sidoavtalet gäller inte vid överlåtelse av tomträten vilket innebär att styrningen inte heller i det fallet står sig i tid utan har en kortsiktig begränsning. Detta torde vara anledningen till att man som Malmö stad använder sig av reducerade avgälder för både första och andra avgäldsperioden för att motivera byggherren till en mer långsiktig förvaltning av hyresrätter.

Kammarrättsavgörandet<sup>125</sup> har i viss mån ställt upp ramarna för vad som gäller om en kommun använder sig av olika avgälder för hyres- respektive bostadsrättsupplåtelse. Rättsläget är fortfarande något oklart och åsikterna går isär gällande hur rättsfallet kan tillämpas och om det går att ha olika avgälder. Ytterligare resonemang kring prisdifferentiering, både vad gäller tomträtsupplåtelse och pris vid försäljning, följer senare i kapitlet.

### 9.1.5 Arrenden

Arrendeupplåtelser kopplat till bebyggelse innehåller några stora brister. Intentionen med att ställa krav på prestationer för att få köpa marken är god. Dock innebär metoden att köparen inte kan finansiera byggnationen genom att belåna med fastigheten som säkerhet vilket får till följd att endast byggherrar med andra finansieringsalternativ kan gå med på detta förfarande.

Arrendeavtalen är ofta konstruerade så att om en överlåtelse av arrendestället aldrig kommer till stånd ska kommunen inte vara skyldig att ersätta arrendatorn för nedlagda kostnader. Detta innebär att om arrendatorn påbörjat byggnationen men av någon anledning inte kan eller får fullgöra och köpa marken kan det ställas krav på att arrendestället ska återlämnas i samma skick som före upplåtelsen. Det som byggs kan därmed behöva rivas och de investeringar arrendatorn lagt ner på projektet går förlorade. Att använda sig av ett upplägg som riskerar att leda till värdeförstöring av detta slag är en stor nackdel med arrendeförfarandet.

I avtalen finns löften om att marken ska säljas till arrendatorn när prestationerna är uppfyllda, sådana löften är inte juridiskt bindande vilket ger en osäkerhet för

---

<sup>125</sup> Mål nr 1441-05 och 1442-05, se avsnitt 5.4.2



arrendatorn. En fråga som aktualiseras i detta sammanhang är vad som händer om en annan intresserad köpare dyker upp under arrendetiden. Löftet om att sälja till arrendatorn är som sagt inte bindande vilket skapar möjlighet för andra intressenter att komma med bud. Det är vanligt att försäljningspriset bestäms i arrendekontraktet men att betalning inte sker förrän vid köpetillfället som inträffar en tid senare. Både generella förändringar i marknadsförutsättningarna och det faktum att arrendatorn har byggt på marken gör att marknadsvärdet under arrendetiden kan ha ändrats. Om bud från en ny intressent inkommer under arrendetiden måste kommunen ta ställning till om detta bud kan jämföras med det avtalade priset i optionen och om det uppfyller de principer som gäller då kommunen säljer mark. Risker är att köpeskillingen ifrågasätts och bedöms som ett otillåtet stöd, situationen liknar den i Årefallet<sup>126</sup>. Det är en chansning att i arrendeavtalet bestämma en köpeskillning kopplad till ett framtida marknadsvärde. Eftersom kommunerna är stora aktörer på fastighetsmarknaden och handlar i egenskap av offentliga organ finns ett ansvar att agera i enlighet med gällande regler. Att då använda sig av ett så pass osäkert och juridiskt ohållbart förfarande som fastighetsförsäljning genom option med marknadsmässigt oförankrad köpeskillning kan ifrågasättas. Det torde inte vara befogat att kommuner, som ofta har stora resurser och mycket kunskap, tillämpar juridiskt ogiltiga och tveksamma klausuler.

### **9.1.6 Kommunens möjligheter att säkerställa avtalsvillkorens fullgörande**

För att säkerställa att villkoren uppfylls och att de följs även efter en överlåtelse är det viktigt att använda sig av någon typ av klausul för bibehållande av avtalsvillkor. Det har framkommit att kommunerna har en vilja att styra hur fastigheten används även efter överlåtelsen. Kommunens intention kan i många fall tolkas som en önskan om stora insynsmöjligheter och kontroll över marken i framtiden. I detta sammanhang måste ställning tas till hur länge kommunen genom avtal ska kunna styra användningen av sin före detta mark och om det är meningen att kommunen ska kunna styra för all framtid. En åsikt är att ett överlåtelseförbud är giltigt så länge förvärvaren finns kvar, en annan att det är oskäligt att styra så länge och att 10 till 15 år är en rimlig tid. Det borde anses som en för stor inskränkning i äganderätten att ge säljaren möjlighet att styra fastighetens användning i all framtid. Vid genomgång av avtalsklausuler som reglerar framtida händelser finns ofta en tidsbegränsning, exempelvis ställs krav på bibehållande av hyresrätter oftast bara för de närmsta femton åren. Krav på fullgörande av byggnation och tekniska egenskapskrav bör vara uppfyllda inom några år från försäljning och någon längre reglering i framtiden bör därför inte behövas. Tidsaspekten blir av särskild vikt för överlåtelseförbuden. Dessa syftar till att uppfylla kvarvarande villkor i avtalet och de förlorar därmed sin mening när det inte längre finns villkor kvar att uppfylla. Överlåtelseförbuden har med utgångspunkt i detta oftast spelat ut sin roll efter ungefär 15 år, beroende på vad som gäller enligt de särskilda villkoren i avtalet. Vid utformning av klausul måste en formulering som medger kontroll men som inte inskränker för mycket i fastighetsägarens förfogandemöjligheter användas.

---

<sup>126</sup> Mål nr 1715-06, se avsnitt 4.5.2

För klausulerna om överlåtelsebegränsningar avtalas ofta om möjlighet att få kommunens godkännande för överlåtelse. Det framgår inte av de undersökta klausulerna vad kommunen lägger vikt vid i denna bedömning men ett rimligt antagande bör vara att man vill kontrollera lämpligheten av en eventuell ny ägare till fastigheten och dennes trovärdighet att fullfölja avtalet.

Det finns olika sätt att reglera villkoren för en framtida överlåtelse. Stockholms stad har i förväg formulerat en klausul som måste föras in i ett eventuellt överlåtelseavtal mellan byggherre och ny köpare. Detta får ses som en mycket långtgående reglering. Enklare varianter förekommer och torde fungera men klausulens utformning är en förhandlingsfråga.

För avtalets fullgörande och för bibehållande av avtalsvillkor vid framtida överlåtelse används vite nästan uteslutande som påföljd. Detta är en lämplig lösning eftersom regleringen sträcker sig över en längre tid och påföljden är kopplad till ett direkt avtalsbrott. För att säkerställa att vitet går att realisera är det fördelaktigt att använda sig av någon typ av säkerhet såsom borgen eller bankgaranti.

## 9.2 Prisdifferentiering

En fråga som aktualiseras för flera av styrningsmetoderna är om det är möjligt för en kommun att kräva olika priser för marken beroende på om det ska uppföras bostadsrätter eller hyresrätter. När kommuner anvisar mark är det viktigt att de riktlinjer som finns kring anbuds- och prissättningsförfarandet följs. Enligt de rättsfall som undersökts kring prissättning kan konstateras att det, trots bestämmelser kring hur kommuner ska agera, inte finns någon tydlig gräns för vad som är att anse som ett underpris och därmed ett otillåtet statsstöd till enskild. Denna bedömning beror på omständigheterna i det enskilda fallet.<sup>127</sup>

Vid prissättning av hyres- respektive bostadsrätter finns olika synsätt. Om man ser det som att marken bör ha samma värde eftersom dess tillåtna användningssätt enligt detaljplan är bostäder blir det tveksamt om mark för hyresrätter kan ha ett lägre pris än mark för bostadsrätter. Ett annat perspektiv kan vara att hyresrätts- och bostadsrättsmarknader är, trots att det i båda fallen ofta rör sig om bostäder i flerbostadshus, två helt olika marknader och marken för dessa betingar olika pris. Ansluter man sig till detta synsätt bör en differentiering av priserna för respektive upplåtelseform vara motiverad just därför att betalningsviljan för de olika marknaderna skiljer sig åt.

I kammarrättsavgörandet<sup>128</sup> som behandlar prisdifferentiering för hyresrätter vid tomträttsupplåtelse tilläts inte en lägre avgäld jämfört med avgälden för bostadsrätter då detta ansågs strida mot likställighetsprincipen. Tomträttsavgälden grundar sig på markens marknadsvärde och slutsatser kring avgäldens storlek kopplar därmed till

---

<sup>127</sup> Se avsnitt 4.5.2

<sup>128</sup> Mål nr 1441-05 och 1442-05, se avsnitt 5.4.2

prissättning vid försäljning av mark vilket innebär att slutsatser kring tillåtna avgälder kan ge ledning även för försäljningspriser. Några av intervjupersonerna anser, med utgångspunkt i rättsfallet, att det inte borde vara möjligt att prisdifferentiera mellan de olika upplåtelseformerna. Däremot anser Malmö stad att man kan ta olika priser och upplåter tomrätt för hyresrätter med en lägre avgäld, man menar dock att detta förfarande endast är tillåtet vid nyupplåtelse.

Det råder alltså skilda meningar kring vad som gäller för prisdifferentiering mellan hyres- och bostadsrätter. I kammarrättsavgörandet bedömdes att hyresmarknaden är behäftad med sådana osäkerheter att en differentiering inte är befogad. Ur värderingssynpunkt är det dock vanligt att anse det som olika marknader som därmed genererar olika pris. Med hänsyn till att ett marknadsvärde beror på vad som är möjligt att uppföra på marken och att det är uppenbart att byggherrar är beredda att betala mer för marken om de får bygga bostadsrätter är det motiverat att ta olika pris vid de olika situationerna.

### 9.3 Styrning vid markförsäljning

I detta avsnitt analyseras de respektive styrningsområdena med fokus på om det överhuvudtaget är upp till kommunen att styra detta och vilka som är de bästa tillvägagångssätten. Vissa klausuler fungerar väldigt bra ur praktiskt synvinkel och så länge problem inte uppstår är de användbara. Det är upp till varje kommun att fundera över om det finns bättre tillvägagångssätt än det som man använder sig av i nuläget.

#### 9.3.1 Hyresrätt

Det faktum att kommunerna har ett lagstadgat ansvar för bostadsförsörjning i kombination med att det inte går att styra upplåtelseform i detaljplan tyder på att kraven som ställs på kommunerna inte går ihop med de styrningsmöjligheter man har. Ur byggherrarnas synvinkel är det generellt sett mer lönsamt att uppföra bostadsrätter eftersom hyresmarknaden inte är fri. Det blir då upp till kommunen att se till att efterfrågan på hyresrätter möts och att hyresrätter uppförs. Kommunen har i princip inga verktyg för att styra upplåtelseform men för att leva upp till bostadsförsörjningsmålen och tillgodose kommuninvånarnas behov försöker man ändå styra detta, exempelvis genom de sätt som undersökts i rapporten. Detta är en ohållbar situation. Antingen måste förutsättningarna för marknaden ändras så att det blir mer attraktivt att bygga hyresrätter eller, om det är meningen att kommunerna ska styra, bör det införas bättre förutsättningar för att göra det. Statskontoret har i en rapport rådgivit kommunerna att använda tomrätt för att styra upplåtelse av hyresrätter.<sup>129</sup> Detta förfarande är tveksamt enligt dagens lagstiftning men syftet med tomträttsinstitutet torde passa bra även för upplåtelse av hyresrätter. När tomträttsinstitutet infördes i början av 1900-talet gjordes det med syfte att ekonomiskt underlätta för privatpersoner att bygga bostäder utan att själva äga marken. Idag präglas marknaden av en tämligen omfattande brist på hyresrätter, bostäder som troligen efterfrågas av hushåll som inte har intresse eller ekonomiska möjligheter att

---

<sup>129</sup> Se avsnitt 5.4.1

äga sin bostad. Om dåtidens syfte appliceras på dagens bostadsmarknad torde tomträtt kunna användas för att skapa förutsättningar för uppförande av hyresrätter. Ett alternativ skulle därför kunna vara att tillåta styrning av upplåtelseform inte bara för nyupplåtelse av tomträtt utan även för efterföljande perioder. Ett annat alternativ skulle kunna vara att låta kommunerna styra upplåtelseform i detaljplan, detta kräver dock att plan- och bygglagen ändras.

När man upprättar avtal med intention att bygga hyresrätter krävs någon typ av reglering för att säkerställa att hyresrätterna bibehålls under en viss framtid. Förbud att ombilda bör kopplas till en sanktion med avskräckande påföljder. En bildad bostadsrättsförening har efter intresseanmälan rätt att träda in som köpare vid en eventuell överlåtelse av fastigheten. Den rätten är inte dispositiv och kan alltså inte avtalas bort. Dock finns vissa situationer i ombildningslagen där hembudsskyldigheten inte gäller, exempelvis vid oskäligen förhållanden. Ett högt vite som påföljd vid ombildning kan i princip innebära ett överlåtelseförbud eftersom byggherren inte har några incitament att sälja då bostadsrättsföreningen har rätt att träda in som köpare. Detta leder till att byggherren tvingas betala vitet och därmed inte kan tillgodogöra sig av hela köpeskillingen. Ett annat scenario skulle kunna vara att vitet anses som så pass högt att det blir oskäligt att hembjuda till bostadsrättsföreningen då villkoren för försäljningen inte är jämförbara.<sup>130</sup>

För att kunna reglera påföljder vid en framtida ombildning till bostadsrätter krävs någon typ av uppföljning från kommunens sida så att ombildningsfall upptäcks och påföljden kan göras gällande. I många fall avtalas om en anmälningsskyldighet men visst ansvar måste ändå anses ligga på kommunen. Detta är något som kan upplevas vara svårt och tidskrävande men rutiner för detta måste finnas, annars tappar regleringen sin funktion.

Viten vid en ombildning från hyresrätter till bostadsrätter fungerar generellt sett bra som påföljd om det avtalade villkoret inte uppfylls. En fördel är att vitesbeloppet bestäms genom förhandling och inte begränsas vare sig i tid eller storlek. Det finns stor möjlighet att ställa upp ett högt vite som verkar avskräckande och motverkar att byggherren bryter avtalsvillkoren.

Andra påföljder som kan vara användbara är tilläggsköpeskillning eller tomträttsupplåtelse med högre avgäld i huvudavtalet. Om ombildningsförbudet kopplas till någon av dessa påföljder krävs att beloppet är tillräckligt högt för att det ska saknas incitament att ombilda till bostadsrätter. I dessa frågor aktualiseras återigen frågan om prisdifferentiering vilken diskuteras nedan. Vid användande av tilläggsköpeskillning och reducerad tomträttsavgäld måste kommunen ta ställning till om detta innebär en otillåten prisdifferentiering. Tilläggsköpeskillning bör vara ett bra alternativ för att justera priset så att köpeskillingen motsvarar marknadsvärdet om hyresrätterna ombildas till bostadsrätter. Det borde däremot vara svårt att ställa upp en avskräckande tilläggsköpeskillning då köpeskillingen enligt kommunens

---

<sup>130</sup> Se resonemang i avsnitt 8.4.2

förhållningsregler ska motsvara marknadsvärdet. De kommuner som har en tradition av att använda tomträtt kan med fördel använda sig av sidoavtal vid nyupplåtelse för att ställa krav på uppförande av hyresrätter. Nackdelen är att det med ett sidoavtal enbart går att styra under den första perioden och därefter är det fritt att omvandla till annan upplåtelseform.

### 9.3.2 Byggnadsskyldighet

Krav på byggnadsskyldighet är viktigt för kommunerna vid markförsäljning. Kommunerna är måna om att deras mark inte används i spekulationssyfte och att den bebyggs inom det tidsperspektiv som kommunen tänkt sig vid försäljningen. För att tillgodose de övergripande målen för kommunens utveckling och nybyggnation inom kommunen är det av betydelse att kunna ställa krav på byggnadsskyldighet. Det ligger därför i kommunens intresse att dessa frågor går att styra på ett bra sätt. Det har framkommit att det oftast borde räcka att ställa krav på att byggnationen startar. När byggherren investerat tillräckligt mycket pengar i projektet är risken liten att det inte färdigställs. För att vara på den säkra sidan kan dock behov finnas av att även ställa krav på färdigställande.

Vid utformning av dessa klausuler är det viktigt att tänka på att klausulen blir tydlig. Det ska vara enkelt för båda parter att bedöma om byggnadsskyldigheten är uppfylld och därför måste begrepp som påbörjat och slutfört definieras. För att inte kraven ska vara orimliga bör möjlighet till förlängning av tidsfristen ges i de fall då omständigheter inträffar som är utom byggherrens kontroll. Att tydligt ange när förlängning kan medges är viktigt även ur kommunens synvinkel för att kunna agera enligt likhetsprincipen och inte särskilt gynna någon part.

Tilläggsköpeskilling kopplat till byggnadsskyldighet innebär en svårighet i att motivera hur en försening av byggnationen påverkar marknadsvärdet på fastigheten och andra förfaranden borde därför fungera bättre. Arrendeförfarandet innehåller en del tydliga brister och det är förenat med vissa risker för byggherren. Två tydliga risker är att bankerna inte går med på finansiering av byggnationen och att kommunen inte säljer trots sitt löfte. Så länge inget oväntat sker är detta förfarande ett effektivt påtryckningsmedel från kommunernas sida men osäkerheterna ur laglig synvinkel gör att arrenden i detta syfte generellt sett inte är att rekommendera.

Under maximalt två år efter försäljningen kan byggnadsskyldigheten kopplas till svärvillkor som innebär att om marken inte bebyggs återgår köpet. Svärvillkor används med fördel för att ställa krav på att byggnation påbörjas i de fall då byggherren kan finansiera byggnationen utan full lagfart och panträtt. Beroende på projektets omfattning kan det däremot vara svårt att färdigställa byggnationen under två år och svärvillkor kopplade till krav på färdigställande är inte användbart. Viten kan användas som påtryckningsmedel utan begränsning i tiden och lämpar sig för denna typ av frågor som behöver en straffpåföljd om de avtalade villkoren inte uppfylls. Formen för vitesbeloppets storlek kan variera. Det bästa torde vara att använda ett stegvis ökande vite kopplat till hur länge avtalsbrottet pågår. Det ökande vitet blir då ett påtryckningsmedel som tillgodoser att byggherren, trots eventuell

försening, fortsätter driva igenom byggnationen för att undvika det högre vitet. Mot bakgrund av detta resonemang kan svärvillkor med fördel användas för krav på påbörjad byggnation, detta kan sedan kompletteras med ökande vite för tiden efter de två år då svärvillkor går att använda.

### 9.3.3 Tekniska egenskapskrav

Kommunerna har ett intresse av att kunna upprätta tekniska egenskapskrav för vissa byggprojekt. Ur intervjuer har framkommit att även byggherrar anser det vara viktigt att kunna profilera sig inom olika områden. Att bygga enligt de byggregler som finns idag kan alltså från båda parter synvinkel anses som otillräckligt.

Den nya propositionen tillåter att kommunen i sin roll som fastighetsägare även fortsättningsvis får upprätta tekniska egenskapskrav. Möjligheten att ställa krav i samband med tomträttsupplåtelse kvarstår eftersom kommunen i dessa fall enbart agerar utifrån sin roll som fastighetsägare. I de fall kraven upprättas som en del i ett plangenomförande är det dock inte tillåtet. Vid en marköverlåtelse som kopplar till plangenomförande är rollen som planmyndighet överlägsen rollen som fastighetsägare och kommunen tillåts inte upprätta egna krav.

Frågan uppstår om det vid den typ av marköverlåtelse som analyserats i rapporten går att särskilja plangenomförandet från överlåtelsen och upprätta ett civilrättsligt överlåtelseavtal där byggherre och kommun kan komma överens om tekniska egenskapskrav. Så som lagförslaget presenteras framstår detta som omöjligt då marköverlåtelsen tydligt är kopplad till framtagande och genomförande av en detaljplan. Kan man istället upprätta ett, från överlåtelseavtalet, fristående civilrättsligt avtal som reglerar egenskapskraven? Även detta torde vara omöjligt då tekniska egenskapskrav påverkar köpeskillingen och att komma överens om en annan köpeskillning vid sidan av den i köpeavtalet är olagligt.

Lagförslagets intentioner att underlätta byggnation och främja konkurrens är goda men borde gå att uppnå på ett bättre sätt än genom ett totalt förbud mot tekniska egenskapskrav. I kombination med lagförslaget krävs att BBR ändras så att dess krav möter marknaden. Ett alternativ för att skapa enhetliga regler för tekniska egenskapskrav som behåller möjligheterna att miljöprofilera sig skulle kunna vara att i BBR upprätta tydliga nivåer med olika miljöcertifiering där byggherre och kommun kan komma överens om vilken nivå som ska eftersträvas.

## 10 Slutsats

En stor fördel med kommunalt markägande är att det skapar förutsättningar för att bedriva en aktiv bostadspolitik. Mycket går att styra enligt PBL men större möjligheter finns då kommunen äger marken, något som kommunerna använder sig av. I det civilrättsliga avtal som upprättas mellan kommun och byggherre ges förutsättningarna för köpet och avtalsfriheten ger utrymme för att ställa krav i specifika frågor.

Marknaden tillgodoser inte det behov av hyresrätter som finns och någon möjlighet att styra uppförande av hyresrätter finns inte i dagens PBL. Enda sättet att styra detta idag är genom att använda sig av kommunägd mark, vilket får tolkas som något av en nödlösning. En variant som skapar möjlighet att styra upplåtelseform, och som har stöd i lag, är nyupplåtelse av tomträtt med sidoavtal. Detta förfarande fungerar men möjligheten att avtala bort tomträttshavarens dispositionsfrihet gäller enbart under en första period och gäller ej vid överlåtelse av tomträtten varför långsiktighet i styrningen inte kan garanteras. Som avskräckande metod är ett högt vite mycket användbart och styrs i princip enbart av parternas förhandlingar. Skulle kommunerna få ett verktyg som kopplar till deras ansvar för bostadsförsörjning och tillåta styrning av upplåtelseform minskar incitamenten att äga mark i syfte att reglera detta.

Att motverka spekulationsköp och säkerställa att nybyggnationen sker enligt planerna är viktiga anledningar till att ställa krav på byggnadsskyldighet vid markförsäljning. I PBL ges små möjligheter att ställa krav på att byggnation verkligen sker och att komplettera detta genom avtal är i princip ett måste. Flera avtalslösningar finns för att upprätta krav på att byggnationen startar och slutförs. Som påtryckningsmedel för krav på byggnadsskyldighet är viten en effektiv lösning. Vitet utformas med fördel så att det ökar ju längre avtalsbrottet pågår. Som ett första steg kan vitet kompletteras med svärvillkor som påtryckningsmedel för påbörjad byggnation, detta kräver dock att byggherren har alternativa finansieringsmöjligheter.

Enligt PBL ges kommunerna viss möjlighet att genom detaljplan, bygglov och startbesked ställa krav på byggnadernas tekniska egenskaper. För att ytterligare profilera vissa områden finns önskemål från kommuner och byggherrar att genom avtal ställa krav som går utöver möjligheterna enligt lag. Det nya lagförslaget syftar till att skapa enhetliga regler för tekniska egenskapskrav vilket innebär att kommunerna vid plangenomförande inte får upprätta krav som går utöver BBR. De avtal som undersökts i denna rapport är starkt kopplade till plangenomförande och kommunens roll som planmyndighet. Innebörden av lagförslaget blir därför att tekniska egenskapskrav i samband med dessa avtal förbjuds. Möjligheten som kvarstår är i de fall då kommunen agerar som fastighetsägare vid upplåtelse av mark, till exempel genom tomträttsupplåtelse.

Vid marköverlåtelse kan kommunen inte agera som vilken fastighetsägare som helst utan styrs även av rollerna som offentligrättslig part och planmyndighet. Rollen som offentligrättslig part ställer upp grundläggande riktlinjer för kommunens arbete vilket påverkar förutsättningarna för avtalsupprättande. Vid en markexploatering styr rollen som planmyndighet de ställningstaganden som går att göra och begränsar i vissa fall kommunens möjligheter att upprätta villkor utöver PBL. De tre rollerna ger en komplex situation för kommunerna och det är inte alltid lätt att särskilja vilka regler som kopplar till de olika momenten i exploateringsprocessen. Lagförslaget om enhetliga tekniska egenskapskrav talar för att kommunernas möjlighet till styrning inskränks och ännu tydligare begränsas av reglerna i PBL.

Vid en första anblick kan kommunernas styrningsmöjligheter vid marköverlåtelse tyckas stora jämfört med de som finns i PBL. Vid en närmare undersökning framkommer dock flera begränsningar. Kommunernas komplicerade situation i kombination med de många ansvarsområdena, exempelvis för miljö och bostadsbyggande, gör att kommunerna i vissa fall ser sig tvingade att skapa nödlösningar för att uppnå målen. Vid markförsäljning leder detta till att kommunerna ibland tar sig större frihet än vad som medges och därigenom upprättar lagligt tveksamma villkor. Flera av de sätt som kommunerna använder sig av för att styra idag får inte önskad effekt. Möjligheten att styra under en längre tid är liten och de avskräckande metoderna är svåra att göra tillräckligt avskräckande. Att det ändå fungerar har troligen sin förklaring i det förtroende som finns mellan kommun och byggherre och den gemensamma önskan att genomföra byggnationen. Bättre styrningssätt borde finnas när det är kommunernas ansvar att tillgodose det behov som föranleder styrningen. Att styra genom kommunal markförsäljning har alltså sina fördelar men begränsningarna är många och svårhanterliga.



## 11 Källor

### Offentligt tryck

Prop. 1975/76:81 med förslag om ändring i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, m.m.

Prop. 2013/14:126 *En enklare planprocess*

SOU 2012:86. *Ökat bostadsbebyggande och samordnad miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler*

### Lagkommentarer

Hermansson, Westerlind: *Tomträtt – kommentar till jordabalken 13 och 21 kap. m.m.* (1 juli 2012, Zeteo)

Hermansson m.fl.: *Jordabalken – En kommentar till JB och anslutande författningar* (1 oktober 2011, Zeteo)

### Litteratur

*Fastighetsekonomisk analys och fastighetsrätt* (2011), 11 uppl. Institutet för värdering av fastigheter och ASPECT, Stockholm: Fastighetsnytt Förlags AB

Grauers, Folke (2012), *Fastighetsköp*. 20 uppl. Lund: Juristförlaget i Lund

Grauers, Folke (2014), *Nyttjanderätt – Hyra, bostadsrätt, arrende och tomträtt*. 14 uppl. Lund: Juristförlaget i Lund

Kalbro, Thomas & Lindgren, Einar (2010), *Markexploatering*. 4 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik

Madell, Tom (1998), *Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*. Stockholm: Norstedts Juridik AB

Madell, Tom (2000), *Avtal mellan kommuner och enskilda – avtalsslut och rättsverkningar*. Stockholm: Norstedts Juridik AB

Ramberg, Christina & Sigeman, Tore (2012), *Malmströms civilrätt*. 22., [rev.] uppl. Malmö: Liber

Ramberg, Christina & Ramberg, Jan (2014), *Allmän avtalsrätt*. 9 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB

### Rapporter

Boverket (2005), *Markpolitik och kommunala markpriser – en undersökning av hur 13 kommuner arbetar med markprissättning och markanvisning vid överlåtelse av mark för bostadsbyggande*

Boverket (2007), *Bostadspolitiken – Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*

Boverket (2012), *Kommunernas planberedskap – Svar på regeringsuppdrag planberedskap*, Rapport 2012:10

Boverket (2013a), *Bostadsmarknaden 2013-2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*

Ceasar, Carl, Kalbro, Thomas & Hans, Lind (2012), *Bäste herren på täppan?* (ESO 2013:1) Stockholm

Lindblad, Lars (1987), *Överlåtelseförbud – studier i äganderättsinskränkningar av fast egendom genom avtal*. Lund: Juridiska föreningen i Lund

Madell, Tom & Lundberg, Sofia (2008), *Ska vi singla slant? – Om försäljning av offentliga tillgångar*. Konkurrensverket

Statskontoret (2012), *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* (2012:25)

### Artiklar

Zackariasson, Laila (2003) *Svensk rättspraxis – Sakrätt 1982-2001*. SvJT s. 753-956

### Elektroniska källor

Boverket (2013b), *PBL Kunskapsbanken*. <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Detailplanering/Planbestammelser/Att-reglera-med-planbestammelser/Planbestammelser-som-ska-och-far-anvandas/> (Hämtad 2014-03-05)

Boverket (2013c), *Boverkets byggregler, BBR*. <http://www.boverket.se/Bygga--forvalta/Regler-om-byggande/Boverkets-byggregler-BBR/> (Hämtad 2014-03-11)

Boverket (2014), *Boverket arbetar med revidering av byggreglerna*. <http://www.boverket.se/Bygga--forvalta/Pagaende-projekt/Revidering-av-byggreglerna-BBR-2014/> (Hämtad 2014-04-09)

Regeringen (2013a), *Mål och prioriteringar för bostadsmarknaden*. <http://www.regeringen.se/sb/d/16404/a/168953> (Hämtad 2014-03-14)

Regeringen (2013b), *Sveriges miljömål*. <http://www.regeringen.se/sb/d/2055> (Hämtad 2014-03-11)

Salems kommun (2007), *Sammanträdesprotokoll för Salems kommunfullmäktige 20 december 2007*. <http://www.salem.se/upload/Stab/Dokument%202007/KF-KS/KFprotokoll71220.pdf> (Hämtat 2014-03-13)

SKL (2013a), *Om SKL*. [http://www.skl.se/om\\_skl](http://www.skl.se/om_skl) (Hämtat 2014-03-26)

### **Muntliga källor**

Lunds kommun, muntlig intervju 2014-04-04

Bengtsson, Lena, exploateringsingenjör på Mark- och exploateringskontoret

Lazar, Ruxandra, markingenjör på Mark- och exploateringskontoret

Malmö stad, muntlig intervju 2014-03-06

Sollbe, Kjell Chefsjurist på Fastighetskontoret

Stockholms stad, muntlig intervju 2014-03-21

Freivalds, Larisa, Enhetschef på Exploateringskontoret

Fyrvald, Lars, Projektledare på Exploateringskontoret

Sveriges kommuner och landsting, muntlig intervju 2014-03-21

Moberg, Olof, Förbundsjurist på avdelningen för juridik

### **Skrivelser**

SKL (2013b), *Yttrande: Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar*, dnr: 13/5479

Malmö stad Stadskontoret (2013), *Tjänsteskrivelse: Remiss från Socialdepartementet – Lagpromemorian Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar*

Stockholms stad (2013), *PM 2013:184 RI (Dnr 001-1397/2013) Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar*

### **Policys**

Ale kommun (2009), *Ale kommun – Markpolitiskt program*

Malmö stad, Fastighetskontoret (2007), *Vision och förutsättningar kring markanvisning Hyllie*

Stockholms stad, Exploateringskontoret (2010), *Markanvisningens ABC i Stockholms stad*

### **Avtal**

Alingsås kommun, Markanvisningsavtal "*Afzeli trygghetsboende*" del av *Afzeliiskolan 1*

Botkyrka kommun, Exploateringsavtal del av *Tullinge 19:287*

## Kommunal markförsäljning

---

- Göteborgs kommun, Arrendevillkor *del av Tuve 15:58,15:65, 15:66*
- Helsingborgs kommun, Markanvisningsavtal *del av Filborna 30:1-3, 4:1*
- Helsingborgs kommun, Markanvisningsavtal "*Magnus Stenbock*" *Matsalen 1, Skolhuset 1 och Gymnastiksalen 1*
- Hammarö kommun, Markanvisningsavtal "*Lillängshamnen*" *delar av Mörmon 5:33*
- Järfälla kommun, Köpe- och Exploateringsavtal *delar av Säby 3:20*
- Katrineholms kommun, Exploateringsavtal *del av Lövåsen 3:1*
- Knivsta kommun, Markanvisningsavtal *del av Gredelby 1:3*
- Lunds kommun, Exploateringsavtal tillägg "*Eddan*" *del av Linero 2:1*
- Lunds kommun, Markanvisningsavtal "*Dammhagen*" *del av Innerstaden 2:1*
- Malmö kommun, Tomträttsavtal *Pippi 1*
- Malmö kommun, Överenskommelse *Pippi 1*
- Malmö kommun, Köpeavtal *Pippi 2*
- Malmö kommun, Köpeavtal *Briggen 2*
- Norrköpings kommun, Avtal *Östra Eneby 1:1, 1:27, 1:29, 1:39 och 1:40 samt del av Östra Eneby 5:1*
- Norrköpings kommun, Köpe- och Exploateringsavtal "*Stabben 12*" *del av Berget 1:1*
- Salems kommun, Markanvisningsavtal "*Rönninge centrum*" *delar av Saluhallen 1, Rönninge 1:45, 1:335 och 1:403*
- Stockholms kommun, Överenskommelse om exploatering med överlåtelse av mark inom kv Trycklåset i Rågsved *del av Älvsjö 1:1*
- Södertälje kommun, Exploateringsavtal *del av Grusåsen 1:1*
- Tyresö kommun, Markanvisningsavtal "*Strandudden*" *Tyresö Strand 1:36*

**Rättsfallsförteckning**

EU-domstolen, Mål nr T-244/08, 2011-12-13

NJA 1993 s. 468

NJA 1998 s. 462

RH 1997:39

RH 2011:18

Göta Hovrätt i Jönköping, Mål nr 286/85, 1986-05-29

Hovrätten för västra Sverige, Mål nr T 1464-13, 2013-09-23

RÅ 2010 ref 119, 2010-12-10

Kammarrätten i Sundsvall, Mål nr 1715-06, 2008-09-04

Kammarrätten i Stockholm, Mål nr 1441-05 och 1442-05, 2007-07-16