

# **Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark**

Adrian Camnert

Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle,  
Lunds tekniska högskola, Lunds universitet

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

Copyright © Adrian Cannert 2023

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

ISRN LUTVDG/TVLM 23/5534SE

Tryckort: Lund

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

## **Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark**

### Transfer and assignment of land in flexible detailed development plans

---

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

Adrian Camnert, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

**Handledare/Supervisor:**

Fredrik Warnquist, Universitetsadjunkt, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

**Examinator/Examiner:**

Ingemar Bengtsson, Universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

**Opponent/Opponent:**

Jesper Mattsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Jakob Sonesson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

---

**Nyckelord:**

Detaljplan, överlåtelse, kommun, mark, styrning, statsstöd, upplåtelse, markanvändning, marknadsvärde, markanvisning, tomträtt, tilläggsköpeskilling, viten, förfogandeförbud, arrende

**Keywords:**

Detailed development plan, municipality, state aid, land use, market value, propertyvalue, land price, purchase money, contingent fine

## **Abstract**

In detailed development plans that have more than one allowed use of the land a difference in value may occur depending on what regulated land use the valuation is based on. The type of land that can cause such value-differences is called flexible detailed development planned land in this paper.

When municipalities upon sale can't obtain a land price based on the highest valued land use they have to navigate laws and regulations about state aid. Furthermore the municipality may want to stop or minimize speculation on the land they sell and if it can't be stopped, obtain the value increase that may occur.

The purpose of this master thesis is to investigate how municipalities can handle the sale or assignment of land that is within a flexible detailed development plan. This is to determine what solutions are applicable to handle such sales and if the difference in valuations depending on land use is likely to be an obstacle to more flexibility in detailed development plans.

The investigation found that municipalities don't have a lot of experience with sales of land that can have different valuations depending on land use. There is no single way to handle sales and assignments of land with different valuations rather a series of methods that can be used depending on what the municipality wants to avoid. The most important thing the municipality must ensure is that the sale price must correspond to the market value.

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

## Sammanfattning

I detaljplaner som har fler än en tillåten markanvändning kan en värderingsskillnad uppstå beroende på vilken markanvändning som värderingen baseras på. Ett tydligt exempel där ett sådant problem kan uppstå är när kontor (K) och industri (J) är den tillåtna markanvändningen inom samma bit mark. Liknande problematik kan även uppstå där det endast är en markanvändning tillåten. Det tydliga exemplet är användningen Bostad (B) i en detaljplan. Bostadsmark har ofta olika värden beroende på om bostäderna är hyres- eller bostadsrätter, småhus eller flerbostadshus. Upplåtelseformen och byggrätten var för sig kan alltså vara grund till olika prissättningar. Denna typ av detaljplan som kan ge upphov till olika marknadsvärden beroende på byggrätt, markanvändning eller upplåtelse kallas i detta arbete flexibelt detaljplanelagd mark.

Kommunen kan vid försäljning av flexibelt detaljplanelagd mark inte alltid erhålla ett pris baserat på den högst värderade byggrätten, markanvändningen eller upplåtelseformen. Vid försäljning av sådan mark måste kommunen ta ställning till hur de ska navigera regler om statsstöd, hur de kan hindra spekulation på fastigheten och eventuellt tillgodose eventuella värdeökningar som kan uppstå längre fram på fastigheten.

Syftet med detta examensarbete är att undersöka hur kommuner kan hantera överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark. Frågeställningarna som arbetet besvarar är om värderingsskillnader som kan uppstå i flexibelt detaljplanelagd mark skapat problem vid överlåtelse av sådan mark för kommuner. Om så är fallet ta reda på vilka lösningar som kommuner i Sverige tillämpar för att hantera problemet, vilka för- och nackdelar har de olika lösningarna och om problematiken är ett hinder för en mer flexibel detaljplanering. Genom att presentera relevant teori och lagstiftning följt av intervjuer med de nio största kommunerna i Sverige, Umeå kommun och Bryggan Fastighetsekonomi AB har frågeställningen kunnat besvaras.

Slutsatsen är att kommuner inte har stor erfarenhet av problem som kan uppstå i samband med överlåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark. Detta beror till stor del på kommunernas sätt att arbeta i sin planprocess. Det finns inget entydigt svar på hur kommunen ska hantera överlåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark utan snarare en rad metoder som kan användas beroende på vad kommunen vill undvika. Vill kommunen undvika spekulation av en fastighet kan de tillämpa en kombination av viten och tilläggsköpeskilling för att ta bort incitamentet för detta. Vill kommunen styra mot hyresrätter som bostadsform kan de tillämpa forfogandeförbud. Om det inte finns en aktör som vill eller kan nyttja den mest värdefulla byggrätten eller

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

markanvändningen i en detaljplan kan kommunen välja att upplåta marken som tomträtt för att säkerställa att regler om statsstöd efterföljs. Alternativt kan en tilläggsköpeskilling utformas men detta är inte alltid lätt, framförallt i de fall flera olika markanvändningar är tillåtna. Metoderna kan i sin tur skapa ytterligare komplexitet vid överlåtelse och upplåtelse av kommunägd mark. Alla metoder passar inte alla kommuner.

Om kommunen i samband med överlåtelse eller upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark kan undvika att bryta mot statsstödsreglerna så är andra eventuella problem inget som borde stå i vägen för en mer flexibel detaljplanering. Möjligheten att göra en detaljplan flexibel finns och kan nyttjas i de fall kommunen anser att eventuella frågetecken och problem kompenseras av de fördelar flexibilitet i detaljplan kan medföra. Det viktigaste är att säkerställa att alla försäljningar av mark sker till marknadsvärde.



## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

## Förord

Detta examensarbete, som omfattar 30 högskolepoäng, utgör sista steget i min utbildning till civilingenjör inom lantmäteri vid Lunds Tekniska Högskola. Examensarbetet genomfördes under våren 2023 på institutionen för Fastighetsvetenskap. Det har varit händelserika fem år.

Jag vill börja med att tacka alla de kommuner och personer som jag har fått intervjua under arbetets gång. Tack för er tillgänglighet, kunnighet, engagemang och mycket intressanta diskussioner som ni bidragit med. Jag vill även ge ett särskilt tack till Fredrik Warnquist för handledning och tillgänglighet under hela arbetets gång. Självklart vill jag även tacka mina handledare på Malmö stad, Linnea Lindqvist och Emma Edetun, för ert engagemang, handledning och kloka synpunkter.

Jag vill sist men inte minst tacka alla de nära och kära som jag alltid kunnat lita mig mot i vått och torrt under denna utbildningen. Tack.



---

Adrian Camnert  
Lund, maj 2023

## Innehållsförteckning

<b>1. Begreppslista.....</b>	<b>13</b>
1.1 Generella uttryck.....	13
1.2 Författningar.....	13
<b>2. Inledning.....</b>	<b>14</b>
2.1 Bakgrund och problemformulering.....	14
2.2 Syfte och frågeställningar.....	16
2.3 Metod.....	17
<b>3. Flexibelt detaljplanelagd mark.....</b>	<b>18</b>
<b>4. Teori och lagstiftning.....</b>	<b>21</b>
4.1 Marknadsvärde av fastighet.....	21
4.1.1 Via öppet anbudsförfarande.....	22
4.1.2 Via oberoende expertvärdering.....	22
4.2 Statsstöd och kommunallagen.....	22
4.3 Allmänt om köp av fast egendom.....	24
4.4 Allmänt om avtal med kommun.....	24
4.5 Kort om kommunernas bostadsförsörjning.....	25
4.6 Markanvisning.....	26
4.6.1 Direktanvisning.....	27
4.7 Val av köpare.....	27
4.8 Exploateringsavtal är inte samma som markanvisningsavtal.....	28
4.9 Tomträtt.....	29
4.10 Tilläggsköpeskilling och viten.....	31
4.10.1 Tilläggsköpeskilling.....	31
4.10.2 Viten.....	33
4.11 Förfogandeförbud.....	34
4.12 Arrende.....	35
<b>5. Intervjuer.....</b>	<b>36</b>
5.1 Intervjuernas utformning.....	36
5.2 Kortfattad resultatsammanställning av intervjuer.....	37
5.3 Sammanfattning av intervjuer.....	38
5.3.1 Helsingborg, Sofie Thorsson.....	39
5.3.2 Västerås, Magnus Karlsson.....	40
5.3.3 Göteborg, Lars Olsson.....	43
5.3.4 Stockholm, Richard Hagvall.....	45

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

5.3.5 Örebro, Simon Nyqvist.....	46
5.3.6 Malmö, August Borssén.....	48
5.3.7 Uppsala, Henrik Hammas.....	50
5.3.8 Norrköping, Ola Brånäs.....	52
5.3.9 Umeå, Johan Sjöström.....	54
5.3.10 Linköping, Jonas Sivervik.....	56
5.3.11 Bryggan Fastighetsekonomi i Malmö, Pontus Borgstrand.....	58
<b>6. Analys och diskussion.....</b>	<b>61</b>
6.1 Kommuners arbetssätt.....	61
6.2 Kommuners föreslagna lösningar på frågeställningen.....	63
6.2.1 Hantering av flera tillåtna markanvändningar.....	63
6.2.2 Hantering av byggnation och upplåtelseform.....	64
6.3 För- och nackdelar med hanteringar av problematik.....	65
6.3.1 Tomträtt.....	65
6.3.2 Tilläggsköpeskilling.....	66
6.3.3 Viten.....	67
6.3.4 Förfogandeförbud.....	68
6.3.5 Arrende.....	69
6.4 Värderingsproblematik eller statsstödsproblematik?.....	69
6.5 Hinder för en mer flexibel detaljplanering.....	71
<b>7. Slutsats.....</b>	<b>73</b>
7.1 Förslag till vidare studier.....	74
<b>8. Referenslista.....</b>	<b>75</b>
8.1 Offentligt tryck.....	75
8.2 Litteratur.....	75
8.3 Lagkommentarer.....	75
8.4 Myndighetspublikationer.....	76
8.5 Examensarbeten.....	76
8.6 Elektroniska källor.....	76
8.7 Muntliga källor.....	76
8.8 Rättsfall.....	77
8.9 Lagar och författningar.....	77

## 1. Begreppslista

### 1.1 Generella uttryck

Fast pris	Ett icke förhandlingsbart förutbestämt fastslaget pris
Statsstöd	När stat, kommun eller landsting stöttar en viss verksamhet med offentliga medel.
Råtomtmark	Oexploaterad mark med tillhörande byggrätter inom detaljplan

### 1.2 Författningar

AvtL	Lag om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (1915:218)
JB	Jordabalk (1970:994)
KL	Kommunallag (2017:725)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)

## 2. Inledning

### 2.1 Bakgrund och problemformulering

Kommuner i Sverige har planmonopol och är ansvariga för att ta fram detaljplaner inom kommunen. Dessa planer ser olika ut beroende på kommunens vilja och behov och det är upp till kommunen att avgöra vad som ska tillåtas inom detaljplanen. Vissa detaljplaner tillåter en mer flexibel användning inom en och samma bit mark än andra detaljplaner. Dessa mer "flexibla" detaljplaner kan se ut på olika sätt och vara flexibla i olika avseenden. Det kan röra sig om flera olika typer av markanvändningar tillåtna inom samma bit mark så som blandningen kontor och industri exempelvis. Men det kan också vara uttryckt i möjlig exploateringsgrad eller upplåtelseform. När det gäller just upplåtelseform är det inget som styrs direkt i en detaljplan (Boverket 2020) och markanvändningen bostad i en sådan plan har alltså en automatisk flexibilitet vad gäller upplåtelseform i själva planen. En detaljplan kan alltså vara flexibel på mer än ett sätt. Hur stor flexibilitet en detaljplan ska ha beror på kommunens behov. Politiska, marknadsmässiga och praktiska faktorer spelar stor roll i hur en plan inkorporerar flexibilitet och detta kan se mycket olika ut beroende på vart i kommunen eller för den delen i Sverige man tar fram detaljplanen. Att ha möjligheten att inkorporera flexibilitet i detaljplaner är ett viktigt verktyg för många kommuner. Det kan förlänga planens aktualitet och möjliggöra att fler aktörer kan utveckla marken bland annat. I ett senare avsnitt i denna rapport kommer begreppet "flexibelt detaljplanelagd mark" att djupare specificeras.

Problematik uppstår i de fall kommunen äger mark som planläggs flexibelt på det sättet att det skapar en skillnad i värdering av marken vid överlåtelse. I planer som har fler än en tillåten markanvändning kan en värderingsskillnad uppstå beroende på vilken markanvändning som värderingen baseras på. Ett tydligt exempel där ett sådant problem uppstår är när kontor och industri är tillåtna markanvändningen inom samma bit mark. Kontor värderas oftast utefter bruttoarea (BTA) medan industrifastigheter oftast värderas utefter ett kvadratmeterpris på marken. Värderingen av marken blir därför beroende på vilken användning man utgår ifrån. Liknande problematik kan även uppstå där det endast är en markanvändning tillåten. Det tydliga exemplet är användningen Bostad (B) i en detaljplan. Bostadsmark har ofta olika värderingar beroende på om bostäderna är hyres- eller bostadsrätter, småhus eller flerbostadshus. Upplåtelseformen i sig kan alltså vara grund till olika prissättningar. Men som nämnt tidigare är upplåtelseformen inte något som styrs via planen i sig. Här står kommunen inför en del utmaningar vid prissättning och styrning av just bostadsmark.

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

Konsekvenserna av sådan flexibilitet i en detaljplan som är beskriven ovan är flera och inkluderar till exempel ett för högt pris för aktörer intresserade av att utveckla marken till den lägre värderade användningen. Det kan alltså bli svårt att sälja marken och realisera det högsta värdet för marken. Vad händer exempelvis om den högre värderade markanvändningen eller upplåtelsen inte lockar några aktörer? Ska kommunen då sälja marken till ett pris som är lägre än det potentiella värdet fastigheten hade kunnat erhålla? Vad hindrar en aktör från att köpa till ett pris och sälja vidare till den högre värderingen i framtiden exempelvis? Problemet existerar även för privata fastighetsägare samt statligt ägda fastigheter. Det som gör eventuella lösningar svåra att hantera för just kommunalt ägda fastigheter är gällande lagstiftning dels i kommunallagen men även i rättspraxis och lagen om statsstöd. Kommunen får inte gynna någon enskild aktör genom att sälja till under marknadsvärdet. Detta är fastslaget i både kommunallagen och EU-kommissionens regler om statsstöd. Vad detta innebär är att även om kommunen skulle vilja sälja till ett underpris för att få något genomfört på marken så får de inte det. Dessutom skapar flexibilitet ett scenario för kommunen där de släpper mer kontroll till privata aktörer när det gäller utvecklingen av stadsdelen. Detta kan både vara gynnsamt men också icke önskvärt i vissa scenarier. När värderingsproblematiken uppstår i en mer flexibel detaljplan måste alltså kommunen generellt lägga mer tid och resurser på att hitta lösningar på dessa frågor.

Det ligger i kommunens såväl som invånarnas och marknadens intresse att kommunens detaljplanering fungerar på ett sätt som minimerar oklarheter. Att utveckla detaljplaner kostar kommunen mycket tid, resurser och skattepengar. Om detaljplanen inte kan genomföras på grund av saknat intresse, brott mot regler om statsstöd eller andra oklarheter kan det även bli kostsamt för en eventuell aktör som vill utveckla marken. Detta för att projektet drar ut på tiden på grund av att något måste göras om i detaljplanen eller att de oklarheter som kan uppstå kostar tid och pengar att reda ut i avtalsförhandlingar exempelvis. Även privatpersoner som investerar i ett område kan känna sig lurade om det visar sig att området inte utvecklas på ett sätt som varit avsett. Ett sådant exempel kommer att beröras i ett exempel från Västerås senare i arbetet (se avsnitt 3).

## 2.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med detta examensarbete är att undersöka hur kommuner kan hantera överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark. Vilka lösningar kan kommuner tillämpa för att hantera överlåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark och vilka lösningar tillämpar Sveriges kommuner i dagsläget? Rapporten kommer att gå igenom de potentiella lösningarna som finns för problematiken och tolka dem juridiskt och praktiskt.

Rapporten kommer att försöka svara på följande frågor:

1. Är problematiken beskriven ovan något kommuner har identifierat och upplevt?
2. Om så är fallet, vilka lösningar används för att hantera problemet?
3. Vilka för- och nackdelar har de olika lösningarna?
4. Är problematiken ett hinder för en mer flexibel detaljplanering?



### 2.3 Metod

För att kunna förstå problematiken och eventuella lösningar har detta examensarbete tillämpat en komparativ metod för att kunna jämföra hur olika kommuner agerar vid värdering, prissättning och framförallt överlåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark.

Rapporten inleds med en definition av “flexibelt detaljplanelagd mark” följt av ett avsnitt om relevant teori för att definiera den juridiska kontexten som arbetet utgår ifrån. Detta lägger sedan grund för analysen av de föreslagna lösningar på problematiken som identifierats i detta arbete.

Datainsamlingen har skett utifrån intervjuer och samtal med Sveriges nio största kommuner till folkmängd samt Umeå för att få en bättre geografisk spridning. Representanter från kommunerna har valts av kommunerna för frågeställningen. Under intervjuerna diskuteras frågeställningen och problematiken som arbetet identifierar. Vid den första intervjun med Helsingborgs stad så togs inte aspekter upp av problemställningen som framgår först under intervjun med Västerås kommun. Vidare har även en intervju hållits med en representant från konsultbolaget Bryggan Fastighetsekonomi i Malmö för att få ett privat perspektiv på frågeställningen. För mer om hur intervjuerna är utformade se avsnitt 5.1.

Datan sammanställs sedan och sammanfattas för varje kommun. Efter detta följer en analys och diskussion kring hur kommunerna jobbar med frågeställningen och detta tolkas utifrån gällande lagstiftning och principer. Då frågeställningen är bred och innefattar många aspekter i kommunens arbete har vissa avgränsningar varit nödvändiga. Detta arbete fokuserar på juridiska hänsynstaganden som kommuner måste beakta vid överlåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark kopplat till frågeställningen.

### 3. Flexibelt detaljplanelagd mark

För att förstå problemformuleringen behöver begreppet “flexibel detaljplan” definieras. Det är som känt kommunen som har planmonopol och är alltså den enda aktören som kan ta fram detaljplaner. Detaljplanebestämmelser regleras i Plan- och bygglagens fjärde kapitel. Det finns två obligatoriska bestämmelser som måste finnas med. Dessa är PBL 4 kap. 5 §, om markanvändning och gränser och PBL 4 kap. 21 §, om genomförandetid. Utöver dessa två obligatoriska bestämmelser har kommunen en uttömmande lista i fjärde kapitlet om vad kommunen får reglera via detaljplanen. Det finns alltså begränsningar om vad kommunen får bestämma över i en detaljplan. Trots detta går det att styra till en relativt hög grad och göra detaljplanen mycket mer detaljerad än vad som skulle räcka för att planen uppnår ovan nämnda minimikrav på regleringar i PBL 4 kap. 5 och 21 §§.

Flexibilitet i planbestämmelserna kan uppnås på ett flertal olika sätt. Till exempel kan planen tillåta ett flertal olika typer av markanvändningar inom samma bit mark (Boverket 2020). Detta kan vara en bra idé om marken är lämplig för fler än en markanvändning. Här kan dock kommunen begränsa flexibiliteten genom att ange egenskapsbestämmelser om nyttjandegrad vid kombinerad användning (Boverket 2020). Planen kan också vara mindre detaljerad i sin utformning och på så sätt öppna för tolkningar i hur marken kan användas och utformas. Om detaljplanen är mindre detaljerad i sin utformning faller det naturligt att bygglov får spela en större roll i exploateringen av marken. Det finns fler sätt att göra en plan mer eller mindre flexibel.

Vilken grad av flexibilitet kommunen vill ha för marken varierar självklart. Det kan uppstå en del problem med flexibla detaljplaner. Ett starkt incitament till varför det är värt problemen är att en viss flexibilitet kan förlänga planens användbarhet och aktualitet (Boverket 2020). Ett annat starkt incitament som kan göra problematiken överkomlig och värd att hantera är att en mer flexibel detaljplan kan locka fler intressenter och verksamheter till platsen. Det kan bli enklare att genomföra planen och kommunen kan få bra betalt för mark där fler intressenter är med och budar.

En detaljplan kan alltså vara flexibel på flera olika sätt och det finns således ingen samlad definition för “flexibel detaljplan” då begreppet i sig är flexibelt. Begreppet är ändå användbart i denna kontext för att beskriva planer med den typ av värderings- och överlåtelseproblematik som kan uppstå med detaljplaner som har en mer flexibel användning. Långt ifrån alla detaljplaner har denna problematik men när begreppet

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

används här så kommer det att syfta på följande typexempel och liknande planer med samma problematik:

### 1. Malmö stad - flera markanvändningar

Första typexemplet är från sydöstra Malmö och specifikt från detaljplanen *Dp 5466* där markanvändningarna kontor (K) och industri (J) båda är tillåtna inom två områden. I det vänstra området noteras också att det är en hög tillåten byggnadshöjd på 32 meter. Just för det vänstra området är skillnaden i värdering beroende på markanvändningen mycket hög då de olika värderingsmetoderna kopplat till en hög tillåten byggnadshöjd gör att kontors-användningen kan erhålla ett mycket högre värde än industri-användningen vars värdering inte är direkt kopplat till byggnadshöjd. Vad ska kommunen göra om de inte kan erhålla den högre värderingen? Ska de då sälja marken för industriändamål och gå miste om potentiella intäkter?

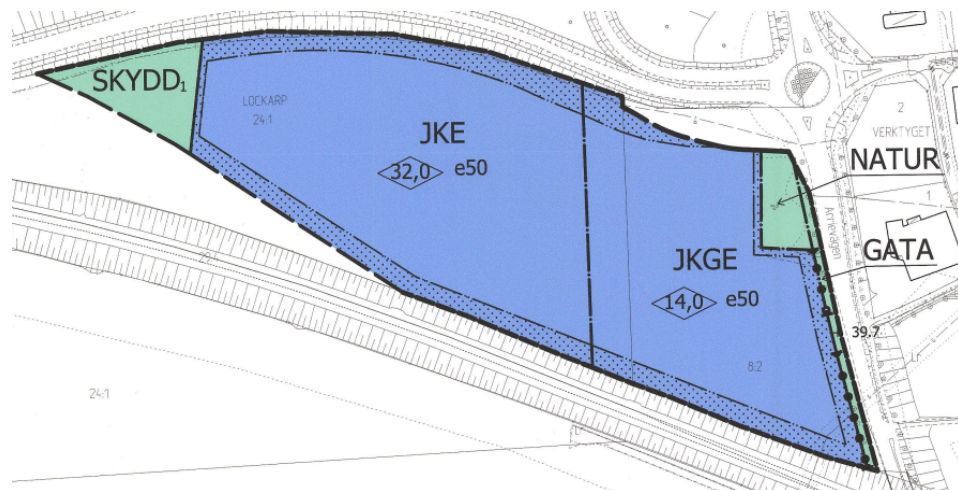


Bild 1: Malmö stad - Dp 5466

### 2. Västerås kommun - byggnation och upplåtelseform

Andra typexemplet är från Västerås och specifikt ett område i detaljplan *dp 1635* där bostäder (B) är den tillåtna användningen av marken. Kommunens vilja och mening med området är att det ska bli en samling småhustomter som ska avlasta kommuninvånarnas efterfrågan på den typen av bostäder. Det finns redan en stor bostadskö i Västerås och då efterfrågan på småhus är stor så antar kommunen helt rimligt att det blir den naturliga användningen av bostadsmarken. Planen är flexibel på det sättet att det tillåter även andra former av byggnationer och upplåtelseformer. Även om kommunen infört

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

viten om 100 procent av köpeskillingen mot ombildning och vidareförsäljning efter överlåtelse så sker detta ändå. Varför kan man fråga sig? I detta fallet har en värderingsman värderat småhustomter som just sådana och kommunen har sedan sålt marken till ett pris baserat på dennes värdering. Köparna såg dock att det fanns pengar att tjäna genom att sälja marken till någon annan som parhus och flerbostadshus då efterfrågan varit så pass stor på bostäder i området. Värderingen från kommunens sida visade sig i detta fall alltså inte vara nära det högsta marknadsvärdet för marken. Detta då man inte tagit hänsyn till markens verkligt högsta produktionsvärde i form av flerbostadshus och parhus utan endast utgått från småhus. Detta skapade självklart ånger från kommunens sida då man gått miste om stora värden vid försäljningen. Även många småhusköpare blir missnöjda då de antagit att de skulle flytta in i ett småhusområde som visar sig utvecklas till något annat.

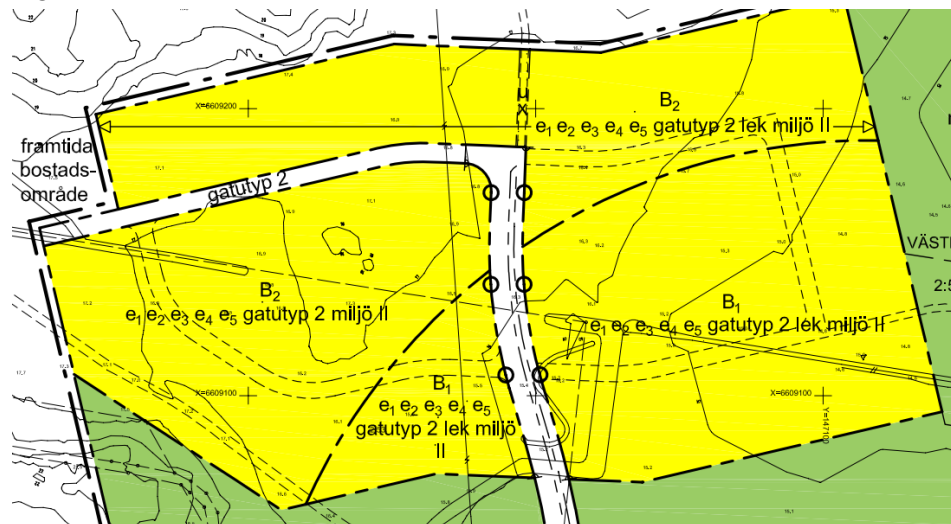


Bild 2. Västerås - utdrag ur dp 1635 för områdena Geodeten och Kartografen.

## 4. Teori och lagstiftning

I detta kapitel kommer teori, lagstiftning och lösningar på identifierad problematik för denna rapportens undersökning att gås igenom kortfattat. För effektivitet och relevans berörs endast delar av teorin som är relevanta för detta arbete. Detta kapitel är till för att lägga grundstenar för analysen av de resultat rapporten erhåller.

### 4.1 Marknadsvärde av fastighet

Fast egendom definieras i jordabalkens första kapitel som jord och att denna är indelad i fastigheter. I kommunens planarbete ingår alltid en form av värdering av fastigheter de ska överlåta. Det pris kommunen sätter ska vara baserad på ett marknadsvärde av fastigheten. Denna rapport kommer att beskriva kommunens konkurrensregler och lagen om statsstöd mer ingående i kapitel 4.2. Men vad menar man med marknadsvärde? Det finns två vanliga sätt att definiera marknadsvärdet (Bengtsson 2018, s. 56).

1. *Marknadsvärdet är det mest sannolika priset vid en normal marknadstransaktion.*
2. *Marknadsvärdet är lika med det priset vi skulle behöva betala för annan vara med motsvarande egenskaper.*

En bra värdering av fastigheten är en värdering som kommer nära marknadsvärdet. I grund och botten är en fastighetsvärdering mer eller mindre en mycket kvalificerad gissning av marknadsvärdet. Det fastslagna marknadsvärdet beror till stor del på vilken ingångsdata värderaren har att tillgå. Ju mer relevant information som finns om fastigheten vid värderingen, ju mer träffsäker kommer värderingen att bli. Detta inkluderar relevant information om jämförbara objekt som sålts. Men resonemanget i sig talar även för att det kan bli stora skillnader i värderingar och marknadsvärdet om värderingen inte baseras på korrekt eller fullständig data (Pontus Borgstrand, Bryggan Malmö).

Olika fastigheter genererar värde på olika sätt. Gemensamt för att en fastighet ska ha ett värde är att fastigheten behövs för att kunna bedriva en viss produktion vars resultat av produktionen har ett marknadsvärde och att någon har en rättighet att bedriva produktionen (Bengtsson 2018, s. 100). Produktion i detta fall kan innebära allt från försäljning av varor eller tjänster som bedrivs på fastigheter, boendeformer samt sammanställning av fysisk produkt som exempelvis kullager, bilar, material och annat. Det överskott av produktion som fastigheten bidrar till att skapa är det som

skapar värdet för själva fastigheten. Vanligtvis vid kommunal överlåtelse av mark där en ny detaljplan vunnit laga kraft är marken oexploaterad, även benämnd *råtomtmark*. Värdet på sådan mark är beroende av den mest värdefulla produktionen eller byggrätten som är möjlig att åstadkomma på marken. Det är alltså olika värderingar beroende på produktionstyp och mängd. I förlängningen innebär detta att marknadsvärdet är beroende av tillåten markanvändning.

Kommuner kan fastställa marknadsvärde av mark på två olika sätt som anses ligga i linje med kommunallagen och EUs statsstödsregler (Europeiska Kommissionen 2016/C 262/01, p. 89 & 103). Vad som följer är korta sammanfattningar av dessa förfaranden.

### **4.1.1 Via öppet anbuds förfarande**

Vid öppet anbuds förfarande kan alla potentiella köpare lägga anbud på marken och konkurrera mot varandra vad gäller pris. Vid öppet anbuds förfarande ska det vara transparent och offentligt för att alla potentiella anbudsgivare ska ha tillgång till samma information (Europeiska Kommissionen 2016/C 262/01, p. 91). När kommunen som myndighet väljer köpare med hjälp av ett öppet anbuds förfarande bör det högsta trovärdiga priset vara det enda relevanta kriteriet, även med beaktande av de begärda kontraktsvillkoren (Europeiska Kommissionen 2016/C 262/01, p. 95).

### **4.1.2 Via oberoende expertvärdering**

Kommunen kan även bestämma marknadsvärde via en oberoende expertvärdering på grundval av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder (Europeiska Kommissionen 2016/C 262/01, p. 103). En expertvärdering kan vara utförd av en eller flera auktoriserade värderare. För att värderingsmannen ska anses vara oberoende måste värderaren vara fri från partsintressen. Det ska nämnas här att en del kommuner använder sig av interna auktoriserade värderare. Dessa interna värderare ska också jobba utifrån god värderarsed men kan inte anses vara oberoende.

## **4.2 Statsstöd och kommunallagen**

Prissättningen för kommunägd mark är en mycket relevant fråga för kommuner vid överlåtelser. Kommunen måste säkerställa att mark inte säljs under marknadsvärde (Jensen & Sollbe 2020, s. 391). Det är viktigt då kommunen enligt 2 kap. 8 § kommunallagen (2017:725) (KL) är förbjuden att gynna enskilda näringsidkare genom någon form av individuellt inriktat stöd. Undantagsfall kan göras om det finns

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

synnerliga skäl för det. Det finns även EU-regler som kompletterar detta och går ut på samma sak. Stöd som på något sätt begränsar konkurrens får inte förekomma. Om sådant stöd skulle anses förekomma så kan domstolarna upphäva avtalen mellan kommunen och näringsidkaren. Exempel på detta är fallet RÅ 2010 ref. 119 I där kommunen sålde en fastighet för 5 miljoner kronor till en näringsidkare när ett jämförbart bud på 7 miljoner kronor inkommit. Domstolen ansåg att försäljningen för 5 miljoner var att anse som ett pris som låg under marknadsvärde då kommunen fått högre jämförbara bud i god tid innan försäljningen och inget öppet anbudsförfarande eller oberoende värdering har legat till grund för prissättningen.

Ett annat nyare exempel är det nyligen avgjorda målet från Kammarrätten Göteborg m nr 2770-22. I detta fallet har en kommunägd fastighet sålts till ett pris som var fastställt några år innan försäljningen skedde. Värderingen som priset baserades på var för skoländamål men vid själva överlåtelsen hade en detaljplan vunnit laga kraft för området som utöver skolanvändning även tillåter bostäder. Domstolen ansåg att priset som varit fastslaget i markanvisningsavtalet inte motsvarade gällande marknadsvärde vid överlåtelsen då priset dels motsvarade en mindre värdefull tillåten användning i detaljplanen och dels för att priset fastställdes flera år innan.

EU-kommissionen beskriver två olika typer av förfaranden som anses ge ett pris som uppfyller kraven på icke enskilt gynnande (Jensen & Sollbe 2020, s. 387). Den ena är som nämnt ovan via öppet anbudsförfarande där alla potentiella aktörer har rätt att lämna anbud på marken. Det blir alltså en form av budgivning. Det andra sättet som kommunen kan använda vid värdering och prissättning av sin mark är att fastställa marknadsvärde via en oberoende expertvärdering. Genom att använda sig av någon av dessa två metoder utesluter kommunen att överlåtelser har inslag av statsstöd. Båda dessa förfaranden beskrivs mer ingående i föregående avsnitt.

Men det är inte alltid det är så svartvitt för kommunen vid försäljning då det finns många komplexiteter som vid upprättande av exploateringsavtal kan göra det svårt för kommunen att tillämpa EUs riktlinjer för konkurrens (Moberg 2007). Framförallt i de fall kommunen är både markägare samt planläggande myndighet för oexploaterad mark borde alla försäljningar göras till marknadsvärde som är i enlighet med EU-regler om statsstöd samt kommunallagen. I de fall tillämpningen av EU-kommissionens riktlinjer är svårare att efterfölja rekommenderar *Sveriges Kommuner och Landsting* att en oberoende expertvärdering görs (Moberg 2007).

Det är inte ovanligt för kommunen att sätta ett fast pris (eller takpris) på mark (Jensen & Sollbe 2020, s. 399). Det blir viktigt att säkerställa att detta fasta pris vid

säljtillfället motsvarar marknadsvärdet. Det gör man enklast att som nämnt ovan ta in en oberoende expertvärdering. Fördelen med ett fast pris är många. Dels säkerställer man att statsstödsregler efterföljs samtidigt som kommunen kan rikta urvalsprocessen åt andra kriterier utanför köpeskillning och på så sätt skapa konkurrens på andra områden för aktörer som lämnar anbud. Har man inte fast pris kan det leda till att en högre köpeskillning kan erhållas. I sådana fall finns dock risken att slutna markanvisningsavtal ifrågasätts om ett högre anbud inkommer efteråt. Denna rapport kommer beskriva mer ingående vad ett sent anbud skulle innebära i kapitel 4.6.

### 4.3 Allmänt om köp av fast egendom

Köp av fast egendom regleras i 4 kap. JB (1970:994). För att ett köp av fast egendom ska vara giltigt ska det enligt 4 kap. 1 § JB:

1. Upprättas en skriftlig köpehandling
2. Köpare och säljare ska underteckna köpehandling
3. Köpeskillning ska anges i köpehandling
4. Säljaren ska lämna in en överlåtelseförklaring.

Uppfyller avtalet inte dessa krav är köpet ogiltigt enligt 4 kap. 1 § tredje stycket JB. Köpets fullbordan får inte vara beroende av villkor mer än två år från den dag då köpehandlingen upprättades enligt 4 kap. 4 § JB. Köpeskillningen är inte ett sådant villkor enligt samma paragraf. Vidare ska alla sådana villkor enligt 4 kap. 3 § JB finnas med i köpekontraktet och köpebrevet för att vara giltiga. Detta inkluderar även tilläggsköpeskillning som kommer beröras mer senare. Om en del av fastighet ska köpas måste köpet ske i samband med att överensstämmande fastighetsbildning sker genom en förrättning som är sökt senast sex månader efter den dag då köpehandlingen upprättades enligt 4 kap. 7 § JB.

Fastigheter kan också förvärvas genom köp av bolag om bolaget står som ägare till fastigheten. Genom att köpa aktierna till ett sådant bolag förvärvar man i längden även fastigheten som bolaget äger. Sådana köp regleras i den dispositiva KöpL (1990:931).

### 4.4 Allmänt om avtal med kommun

Kommunen kan som nämnt i avsnitt 4.2 inte ingå i avtal som på något sätt skulle gynna en enskild näringsidkare. Detta gäller alla typer av avtal som kommunen sluter i samband med marköverlåtelse. Kommunallagen begränsar alltså kommuners



avtalsfrihet (Jenssen & Sollbe 2020, s. 26). I övrigt gäller avtalsfrihet för kommunen och det finns möjlighet att från kommunens sida avtala om olika krav på byggande, viten och tilläggsköpeskilling. Vid fastighetstransaktioner måste kommunen utforma avtal enligt de formkrav och regler som gäller för transaktionen i fråga. Vad detta innebär är att formkraven i 4 kap. 1 § JB måste efterföljas vid rena marktransaktioner. Fastigheter kan även erhållas via köp av aktier som regleras i den dispositiva KöpL (1990:931).

Kommunen bör alltid ha de allmännas bästa i åtanke när de tecknar avtal och framförallt vad gäller den ekonomiska hushållningen. Enligt 11 kap. 1 § KL ska kommunen ha en god ekonomisk hushållning. Detta är viktigt att ha i åtanke när denna rapport senare analyserar olika typer av lösningar. Alla lösningar som denna rapport går igenom passar inte alla kommuner rent ekonomiskt.

### **4.5 Kort om kommunernas bostadsförsörjning**

Plan- och bygglagen ger kommunen det yttersta ansvaret för planering av markanvändningen och bebyggelseutvecklingen inom kommunens gränser (Jenssen & Sollbe 2020, s. 45). Detta inkluderar självklart bostadsförsörjningen inom kommunen. Kommuner ska med riktlinjer planera för bostäder på ett sätt som skapar förutsättningar för alla kommuninvånare att leva i bostäder med god kvalitet och boendemiljö enligt 1 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Just bostadsförsörjningen kan alltså anses vara en stark kommunal angelägenhet. Bostäder inom kommunen ska enligt prop. 2000:01:26 s. 28 vara "allsidigt sammansatt" och inte bara bestå av bostadsrätter, småhus och ägarlägenheter. Det behövs alltså även hyreslägenheter som komplement till de andra formerna för att få en god mix i bostadsförsörjningen och möjliggöra för unga och andra ekonomiskt svagare grupper att ha en egen bostad. Kommunen kan jobba mot en sådan sammansättning med egna bostadsföretag som ett instrument (prop. 2000:01:26, s. 28).

Det kan vara svårt för kommuner att uppnå en sådan mix som avses i det tidigare stycket. Detta då hyreslägenheter inte alltid är den bästa formen av investering för en enskild näringsidkare. Förutsättningar måste finnas för att det ska vara motiverat att bygga hyreslägenheter från privat sida. Sådana förutsättningar är svåra att skapa från kommunens sida då kommunen inte får gynna någon enskild näringsidkare om inte synnerliga skäl finns för detta. Jensen och Sollbe (2020, s. 47) menar att just bostadsförsörjningen kan vara ett sådant synnerligt skäl som avses i 2 kap. 8 § KL

vad gäller att ge stöd till enskilda näringsidkare. Vid tillämpning av den paragrafen måste man ta hänsyn till samhällsutvecklingen. Men det ska läggas till att det allmänt gäller en mycket restriktiv syn på kommunala stöd till enskilda näringsidkare (Lundin & Madell, 2023).

### 4.6 Markanvisning

Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar definierar en markanvisning som *“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 av kommunen ägt markområde för bebyggande.”*. Olof Moberg (2014) skriver i sin rapport om lagen att denna definition inte träffar helt rätt då han menar att *“begreppen markanvisning och markanvisningsavtal vanligen används för avtal där mark faktiskt överläts”*. Det är alltså här viktigt att särskilja på *markanvisningsavtal* och ett avtal där bindande överlåtelse av fast egendom sker. Ett sådant avtal borde benämnas på annat sätt än just markanvisningsavtal, menar Moberg (2014).

Generellt sett är markanvisningsavtal ett avtal för framtida markexploatering. Avtalet i sig kan inte tvinga kommunen att överlåta eller upplåta fastigheten som berörs av markanvisningen och är således inte att anses som ett bindande avtal för det ändamålet (Jensen & Sollbe 2020, s. 386). Det är snarare att anses som ett uttryck för kommunens vilja och planer för det anvisade området. Självklart kan det finnas bindande element för kommunen i ett sådant avtal gentemot byggherren men det inkluderar inte något tvång att marken ska överlåtas. Vad detta innebär är att nya anbud från andra intressenter får inkomma under markanvisningsavtalets avtalsperiod (Jensen & Sollbe 2020, s. 399).

Enligt 2 § lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska kommuner som använder sig av markanvisning ta fram riktlinjer för markanvisning som ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål med överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande. Dessa riktlinjer är vägledande och inte juridiskt bindande (Moberg 2014). Kommunen kan alltså frångå sina framtagna riktlinjer i enskilda fall. Det som är värt att komma ihåg är att riktlinjer kan se olika ut från kommun till kommun och det finns alltså inget enhetligt sätt att markanvisa på.

Vid ett nytt anbud måste kommunen göra en prisjämförelse för att avgöra om priset står sig gentemot rådande pris och förutsättningar enligt det rådande markanvisningsavtalet. Det nya anbudets pris måste vara rimligt och får inte vara ett

sätt för den nya intressenten att slå ut en konkurrent (Jensen & Sollbe 2020, s. 402). Det finns även avtal som fungerar som markanvisningsavtal med skillnaden att dessa är tilldelade utan konkurrens, så kallade *Direktanvisningsavtal*. Dessa typer av avtal förtjänar en egen underrubrik där fördelar och risker undersöks.

### 4.6.1 Direktanvisning

Direktanvisning innebär att en byggherre får mark tilldelad sig utan konkurrens. Vanligen kan en exploatör ansöka om direktanvisning från kommunen om det gäller en specifik idé eller koncept som kommunen gärna vill pröva eller efterfrågar. Det är alltså ett exkluderande sätt att markanvisa på och har fördelen att det just är exkluderande. Det kan innebära snabbare handläggning då andra anbud inte behöver beaktas plus att det är ett sätt att jobba väldigt nära med en intressent och tillgodose deras behov i detaljplanen.

Risken ligger i det faktum att en markanvisning utfärdad utan konkurrens riskerar att gynna en köpare genom att överlåta marken till ett pris som ligger under marknadsvärde (Jensen & Sollbe 2020, s. 26). I ett sådant fall kan avtalet mellan byggherren och kommunen upphävas av domstolarna som i fallet RÅ 2010 ref. 119 I och det nyligen avgjorda målet i Kammarrätten Göteborg m nr 2770-22. I båda dessa fall ansåg domstolen att kommunen satt ett pris på fastigheten som understeg rimligt marknadsvärde och avtalen upphävdes. En sådan risk skulle inte kunna uppstå mellan två privata aktörer som genomför en fastighetsaffär. Men för kommunen som agerar offentlig myndighet gäller alltså reglerna om marknadsvärde som underlag för prissättning.

### 4.7 Val av köpare

Kommuner måste som nämnt i tidigare avsnitt på något sätt säkerställa att mark som säljs eller upplåts inte gör det till under marknadsvärde. Nästa steg för kommunen är att välja vem man vill överlåta till. Det finns inga specifika riktlinjer för kommunerna om hur de ska göra ett sådant urval utan det är upp till varje kommun att välja ett tillvägagångssätt som passar dem (Jensen & Sollbe 2020, s. 391). Vanliga metoder är via direktanvisning, tävlingsförfarande och anbuds-förfarande. Direktanvisning har jag berört tidigare och kommer således inte att nämna mer om det i detta avsnitt.

Kommunen kan genom ett tävlingsförfarande eller anbuds-förfarande lägga spelregler för vad som är drivande i tilldelningen av marken och följande avtalsförhandling.

Exempelvis om det föreligger ett fast pris som är satt av kommunen kan tilldelningen av marken till större del vara beroende av andra faktorer såsom gestaltning, upplåtelseformer, byggnadssätt eller antalet potentiella jobb som projektet skapar. Alternativt går det att ha en friare budgivning av marken vad gäller priset och låta det vara den drivande faktorn i vem som får marken tilldelad sig. Olika kombinationer av faktorer kan kombineras beroende på behov. Dessa kombinationer av villkor får styra vem som får förvärva marken (Jensen & Sollbe 2020, s. 391-392).

### 4.8 Exploateringsavtal är inte samma som markanvisningsavtal

Exploateringsavtal ska inte blandas ihop med markanvisningsavtal. Markanvisningsavtal syftar oftast på ett avtal om ensam förhandlingsrätt mellan kommunen och en privat aktör där kommunen äger marken medan exploateringsavtalet är avtalet om själva genomförandet av detaljplanen för mark som inte ägs av kommunen. PBL definierar exploateringsavtal i 1 kap. 4 § som *“Avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur”*.

Markanvisningsavtal och exploateringsavtal liknar alltså varandra en del men skiljer sig också på ett par viktiga avseenden där själva frågan om vem som äger marken avgör om det ska benämnas som exploateringsavtal eller markanvisningsavtal. Exploateringsavtal är en unik form av avtal då det innefattar både civilrättsliga och offentlighetsrättsliga aspekter som ska beaktas vid dess upprättande (Carlbring & Gustafsson 2022, s. 63). Detta skapar komplexitet i avtalets upprättande. 6 kap. 40 § PBL första stycket första meningen lyder:

*“Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder.”*

Jensen & Sollbe (2020) menar att alla avtal som har de inslag beskrivna i 6 kap. 40 § PBL bör anses som exploateringsavtal juridiskt. Detta, menar Jensen & Sollbe (2020), gäller även de avtal som har benämningen “markanvisningsavtal” om de tillämpar de inslag och regler som tas upp i 6 kap. 39 - 42 §§ PBL.

Denna rapport kommer att utgå från detaljplanelagd mark som är kommunägd och det är framförallt markanvisningsavtal som är relevant för detta arbete. Jag kommer således inte gå mer djupgående vad avser exploateringsavtal än att särskilja det från markanvisningsavtal på det sätt som gjorts ovan.

### 4.9 Tomträtt

En tomträtt definieras enligt 13 kap. 1 § JB som en *“nyttjanderätt till fastighet under obestämd tid kan för visst ändamål mot årlig avgäld i pengar”*. Begreppet “tomträtt” infördes 1907 och grundformen för tomträtt avsåg nyttjande till fast egendom utan egen kapitalinsats för att främja bostadsutveckling och dess förhållande i städerna (Jenssen & Sollbe 2020, s. 190). I sin tidigaste form var tomträten en tidsbegränsad nyttjanderätt till fast egendom (SOU 2012:71, s. 45). Tanken var som nämnt tidigare att tomträtt skulle främja just bostadsbyggande men över tid visade det sig att det även användes till andra ändamål och tomträten kunde inte längre anses vara en övergångsform till kommande äganderätt utan blev snarare att betrakta som en slutlig reglering av frågor kring enskilt bebyggelse av mark som är i allmän ägo (SOU 2012:71, s. 46). Tomträten är således numera inte tidsbestämd utan gäller på obestämd tid.

Enligt 13 kap. 2 § JB är det endast fastigheter som ägs av kommun eller stat eller annan allmän ägo som kan upplåtas som tomträtt. Fyra kriterier måste uppfyllas för att skapa en tomträtt:

1. Tomträten ska gälla en hel fastighet och alltså inte en del av en fastighet
2. Tomträten ska vara gällande under obestämd tid
3. Ändamålet för tomträten ska specificeras
4. Ersättningen ska betalas till fastighetsägare i form av en årlig avgäld i pengar.

Fördelen med tomträtt från kommunens sida är att det allmänna behåller äganderätten till marken, eventuella värdestegringar på marknaden och möjligheten att i framtiden nyttja marken för annat ändamål än vad som är gällande i nutiden. Samtidigt kan kommunen få inkomstströmmar i form av avgäld från de fastigheter som upplåts via tomträtt. Avgälden i sig måste finnas angiven tillsammans med tomträttens ändamål i en skriftlig upplåtelsehandling enligt 13 kap. 4 § JB. Avgäldens storlek bör i regel bestämmas utifrån motsvarande skälig ränta på markvärdet (SOU 1952:28, s. 83). Enligt 13 kap. 10 § JB ska avgälden utgå med ett oförändrat belopp under vissa tidsperioder på minst tio år om inte längre tid avtalats. Kommunen kan ta del av en markvärdestegring genom att omförhandla avgälden inför kommande avgäldsperiod.

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

Överenskommelsen för avgäld under kommande tidsperiod måste vara färdig senast ett år innan utgången för löpande tidsperiod enligt 13 kap. 11 § JB. Vidare ska bedömandet av markvärdet ta hänsyn till ändamålet med upplåtelsen. Alltså om ändamålet skulle förändras inför nästa avgäldsperiod ska det beaktas när ny storlek på avgäld fastslås. Detta gäller även i de fall angiven bygg rätt i detaljplan inte kan nyttjas fullt ut (Jenssen & Sollbe 2020, s. 192). Väcker fastighetsägaren eller tomträttsinnehavaren inte talan om förändring av avgälden innan sista året på löpande period ska avgälden utgå med samma belopp som förut.

Som jag nämnt tidigare är tomträten potentiellt en permanent lösning då den ska gälla under obestämd tid. Vad detta innebär är att tomträttsinnehavaren har starka anspråk på nyttjandet av marken och det är begränsade möjligheter för tomträten att upphöra. Det är inte möjligt för tomträttsinnehavaren att säga upp tomträtsavtal enligt 13 kap. 13-14 §§ JB. Det är endast under vissa omständigheter möjligt för fastighetsägaren att säga upp tomträten. Den möjligheten finns under förutsättning att en viss tidsperiod har gått på minst sextio år eller efter förlängning om fyrtio år för tomträter med bostadsändamål. För övrig användning gäller det efter tjugo år eller efter en förlängning om minst lika lång tid .

Uppsägning av tomträtt ska ske skriftligen genom delgivning och minst två år och max fem år innan gällande periodens utgång (Jenssen & Sollbe 2020, s. 202-203). Uppsägning får enligt 13 kap. 14 § tredje stycket endast ske om *“det är av vikt för ägaren att fastigheten användes för bebyggelse av annan art eller eljest på annat sätt än tidigare”*. Detta är viktigt att komma ihåg om bygg rätten inom detaljplanen på något sätt är begränsat i tomträtsavtalet.

Om tomträten upphör genom uppsägning ska fastighetsägaren lösa byggnad och annan egendom som utgör tillbehör till tomträten enligt 13 kap. 17 § JB. Lösesumman ska motsvara egendomens värde vid tomträttsens upphörande. Det är alltså inte gratis att säga upp ett tomträtsavtal. Om tomträten skulle gälla för annat ändamålet än bostad så kan sådan lösesumma avtalas bort enligt 13 kap. 17 § tredje stycket JB.

Tomträtsupplåtelse som en lösning på denna rapports problemformulering ser mycket attraktiv ut vid första ögonkastet. Men tomträter medför andra problemformuleringar som vi kommer djupdyka i mer under analysdelen av denna rapport. Vad som är viktigt att komma ihåg från kommunens sida är att tomträter gäller över väldigt lång tid och ger stora befogenheter att nyttja fastigheten till

tomträttsinnehavaren. Det kräver också långsiktig kompetens och planerande från kommunens sida när man upplåter tomträtt.

### **4.10 Tilläggsköpeskillning och viten**

Det finns ett incitament för byggherren att maximera värdet på tillåten byggrätt inom detaljplanen. Om överenskommen köpeskillning inte motsvarar värdet på den praktiskt möjliga byggrätten kan det resultera i att kommunen går miste om ersättning. Anledningen till varför köpeskillningen eventuellt kan ligga lägre än vad byggrätten praktiskt tillåter kan bero på att det är svårt för parterna att träffsäkert säkerställa den praktiska exakta byggrätten innan den är på plats (Jenssen & Sollbe 2020, s. 175). Vidare kan kommunen inte via detaljplanen styra upplåtelseformer som nämnt i tidigare avsnitt. Tänkt upplåtelseform spelar ju självklart en roll i fastighetens värdering. Från kommunens sida är det önskvärt att marken bebyggs inom rimlig tid, att önskad upplåtelseform (exempelvis hyresrätter) säkerställs och att kommunen får rätt betalt för fastigheten.

Det finns ett antal sätt för kommunen att styra köparen av fastigheten efter överlåtelse. Detta avsnitt kommer att beröra tilläggsköpeskillning och viten som sådana styrmedel.

#### **4.10.1 Tilläggsköpeskillning**

En tilläggsköpeskillning är en del av betalningen för en fastighet som aktiveras av en specifikt definierad händelse eller att något inte inträffar i framtiden efter köpet. En tilläggsköpeskillning behöver inte betalas av senast vid tillträdet av marken och ska heller inte vara säkrad av ett hävningsförbehåll (Jenssen & Sollbe 2020, s. 174). En tilläggsköpeskillning ska inte blandas ihop med en icke betald köpeskillning som avses i 4 kap. 4 § JB. I det fallet rör det sig om ett villkor om köpeskillning som måste erhållas av säljaren för att köparen ska få full lagfart på fastigheten.

När det kommer till tilläggsköpeskillning har alltså köparen vunnit full laga kraft på fastigheten men vid tillträdet kan de ha kvarstående betalningar till avträdaren. Tilläggsköpeskillning kan vara fördelaktigt för byggherrar och kommuner att avtala om och är framförallt vanligt när det kommer till finansiering av utvecklingsprojekt (Söderberg & Åqvist 2013). Fördelen för byggherren är att kommunen i de fall tilläggsköpeskillning avtalas åtar sig en del av risken i projektet samtidigt som kommunen kan säkerställa en mer träffsäker betalning för marken.

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

Tilläggsköpeskillning, om avtalat korrekt, är accepterat i rättspraxis och uppfyller formkraven i 4 kap. 1 § JB. I fallet RH 1997:39 hade en framtida tilläggsköpeskillning vid eventuell vidareförsäljning av fastigheten avtalats att uppgå till hela mellanskillnaden av framtidig köpeskillning vid en sådan försäljning och den köpeskillning som erlagts vid avtalets upprättande. Hovrätten ansåg att det uppfyller formkraven i 4 kap. 1 § JB då avtalet innehöll uppgift om köpeskillning samt att framtida potentiella belopp enkelt bör kunna räknas ut.

Det måste tydligt framgå i köpeavtalet under vilka omständigheter som tilläggsköpeskillning ska erhållas och hur den ska bestämmas för att formkraven i JB ska anses vara uppfyllda. När kommunen är säljare är det även viktigt att beakta de regler om statsstöd som denna rapport gått igenom i avsnitt 4.2. Prissättningen måste alltså oavsett utgå från marknadsvärdet och en eventuell tilläggsköpeskillning ska i sådana fall motsvara en förändring av marknadsvärdet (Jimson & Jonasson 2014).

Kommunen kan alltså tillämpa tilläggsköpeskillning som styrmedel för att erhålla vissa marknadsvärdesförändringar som kan uppstå om såld fastighet exempelvis ombildas från hyresrätter till bostadsrätter. Ett annat exempel är att avtalad byggrätt överstigs. Ett sådant fall kan uppstå vid fastigheter där det är svårt att veta exakt vad köparen erhåller för byggrätt och där värdet är beroende på den slutliga bruttoarean (BTA). I ett sådant fall kan man alltså erhålla eventuell mellanskillnad via tilläggsköpeskillning. Kommunen kan säkerställa att tilläggsköpeskillning kan betalas genom att erhålla panträtt på den sålda fastigheten. Metoden är alltså utformad så att säljaren erhåller ett tillägg till köpeskillningen så att tillägget och köpeskillningen gemensamt motsvarar marknadsvärdet. Det är alltså inte en metod som tillämpas i avskräckande syfte (Jimson & Jonasson 2014). Snarare är det att se det som ett säkerställande att rätt pris erhålls för marken.

Det finns en del fallgropar för de som vill teckna avtal om tilläggsköpeskillning. Det är viktigt att det i förväg är möjligt att beräkna tilläggsköpeskillningen enligt de förhållanden som anges i avtalet. En sådan beräkning ska vara så pass enkel att den kan anses vara fri från tolkning och de omständigheter som aktiverar tilläggsköpeskillningen bör också vara tydligt formulerade och enkla att fastställa (Jenssen & Sollbe 2020, s. 177). Om avtalad tilläggsköpeskillning inte uppfyller dessa krav kan formkraven i 4 kap. 1 § JB inte anses vara uppfyllda. I NJA 1998 s 462 prövas ett sådant fall där avtalad tilläggsköpeskillning varit svår att fastställa utifrån avtalets uppgifter. Såväl HovR och HD är överens om att ett sådant avtal bör ogiltigförklaras. Det ligger alltså i säljarens intresse att vara noggrann och tydlig med villkoren för när tilläggsköpeskillning bör erhållas.



#### 4.10.2 Viten

Jenssen & Sollbe (2020) definierar viten som “ett i förväg fixerat skadestånd eller en form av bestraffning”. Det är vanligt för kommuner att i avtal använda sig av vitesklausuler för att säkerställa efterföljande av avtal och delar av dessa (Jimson & Jonasson 2014). Till skillnad från tilläggsköpeskillning så ska viten inte anses vara en del av köpeskillningen och samma risker föreligger alltså inte vid användandet av viten i avtal. Det kan inte, som i fallet med tilläggsköpeskillning, vara en risk för att hela avtalet hävs. Det är alltså inte lika stora krav på precision vid tillämpning av viten (Jenssen & Sollbe 2020, s. 182). Viten kan med fördel användas för att styra en köpare att efterleva vissa önskemål och villkor då hotet om vite gör eventuella avtalsbrott icke önskvärda att eftersträva från köparen. Det kan röra sig om ett förbud av överlåtelse inom en viss tidsram, krav på byggande och annat.

Vitets storlek borde täcka eventuell skada av icke uppfyllt villkor i avtalet samt extra för att fungera i avskräckande syfte (Jimson & Jonasson 2014). Det finns en risk att avtalade viten kan jämkas om vitet kan anses vara oskälig. Jämkning av viten berörs i 36 § AvtL som lyder:

*Avtalsvillkor får jämkas eller lämnas utan avseende, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Har villkoret sådan betydelse för avtalet att det icke skäligen kan krävas att detta i övrigt skall gälla med oförändrat innehåll, får avtalet jämkas även i annat hänseende eller i sin helhet lämnas utan avseende.*

Det finns två olika situationer som skiljer sig något när det kommer till en sådan bedömning. Det spelar roll om avtalsparterna kan anses som jämlika eller att de är avtal mellan näringsidkare och konsument. Men generellt sett har domstolarna tillämpat 36 § AvtL med försiktighet (Jenssen & Sollbe 2020, s. 183). I fallet RH 2011:18 har säljare och köpare tecknat avtal om en vitesklausul som ska avskräcka och motverka en vidareförsäljning av fastigheten utan godkännande av kommun i hot om vite. Köparen var i detta fall att anse som konsument och vitet som avtalats uppgick nästan till dubbla köpeskillningen. Köparna bebyggde fastigheten och sålde den vidare utan att få tillåtelse av kommunen. Kommunen pekade då på avtalat vite och begärde denna summa. Köparna bestred detta och menade att vitet skulle anses vara oskäligt. Även om tingsrätten beslutade om jämkning av vitet så ändrade HovR detta beslut med motiveringen att köparna var medvetna om de krav och förhållanden som fanns vid ingående av avtalet. Domstolen hänvisar alltså till de egna förhållanden som parterna utgår ifrån.

Detta fall gäller visserligen en tvist mellan kommun och konsument men då det borde vara enklare för en konsument att få viten jämkade så talar fallet för att det är ännu svårare för näringsidkare eller annan jämbördig part mot kommunen att få viten jämkade. Generellt sett talar detta och liknande rättsfall för att risken att viten jämkas är liten. Avtal om viten behöver inte heller finnas med i köpehandling eller ens vara skriftligt för att vara gällande mot köparen (Jenssen & Sollbe 2020, s. 182-187). Det finns alltså stort utrymme för olika utformningar av sådana vitesklausuler.

### 4.11 Förfogandeförbud

Förfogandeförbud är en metod som är framtagen av juristen Lars Olsson på fastighetskontoret i Göteborgs kommun med konsultation av professor Ulf Jensen. Metoden är till för att kunna sälja mark och samtidigt säkerställa att det byggs flerbostadshus med upplåtelseform hyresrätt till dess att kommunen godkänner annan upplåtelseform som exempelvis bostadsrätt (Olsson 2019). Alla citat som följer i detta avsnitt är från Olssons (2019) PM om förfogandeförbud. Utgångspunkten i avtalet är att *“att fastigheten ska ägas av ett särskilt bolag och aktierna (eller andelarna) i det fastighetsägande bolaget kommer alltid kunna överlätas helt fritt”*. Detta innebär att själva fastigheten inte kan överlätas utan kommunens uttryckliga medgivande.

Genom att avtala om överlåtelseförbud till annan än den köpare som är villig att fortsätta förvalta fastigheten som hyresrätt distanserar sig kommunen från de statsstödsregler och kommunallagen som hindrar överlåtelser som gynnar enskilda köpare, menar Olsson (2019). Detta på grund av att kommunen kan sälja marken till ett pris som är räknat efter upplåtelsen hyresrätt och vara säker på att det är det som kommer att vara upplåtelseformen långvarigt. Man ger alltså ingen fördel till en privat aktör genom att sätta priset utefter upplåtelsen hyresrätt. Om kommunen i framtiden skulle besluta att ta bort överlåtelseförbudet till annan aktör så *“måste emellertid en ersättning utgå som är skillnaden mellan priset vid fri prissättning och med tvång på bostadshyreshus. Om till exempel priset på marken är 10,5 miljoner om bostadsrättshus ska uppföras och 5 miljoner om hyresrättshus ska uppföras, ska prisskillnadsersättningen vara 5,5 miljoner”*.

Vidare argumenterar Olsson (2019), med konsultation av Ulf Jensen, att det med en sådan klausul i köpekontraktet såväl som köpebrevet inget hinder mot att kunna inteckna, pantsätta och belåna fastigheten som vanligt.

Förfogandeförbud är framförallt tillämpligt när det kommer till bostadsfastigheter (se intervju med Lars Olsson i del 6 av denna rapport) men är intressant för denna rapport på det sättet att det öppnar upp frågor om hur överlåtelser av mark med potentiellt högre värde kan ske via avtal om överlåtelseförbud till en lägre prissättning än vad detaljplanens bestämmelser skulle motivera i bedömningen av marknadsvärdet. Man begränsar alltså marknadsvärde med hjälp av ett överlåtelseförbud. Detta väcker frågor om hur sådana avtalsklausuler kan utformas för andra användningar och upplåtelser av flexibelt detaljplanelagd mark.

### 4.12 Arrende

Det finns enligt 8 kap. 1 § JB fyra typer av arrenden. Dessa är jordbruksarrende, bostadsarrende, anläggningsarrende och lägenhetsarrende. Den typen av arrende som är relevant för denna rapport är framförallt lägenhetsarrende då detta kan användas av kommunen för att säkerställa att en vald byggherre bebygger detaljplanelagd fastighet under utsatt tid (Jimson & Jonasson 2014). Lägenhetsarrenden regleras i Jordabalkens åttonde kapitel och är närmast att likna med en slasktratt för arrenden som inte uppfyller kriterierna för att vara en av de andra tre typerna. Det råder full avtalsfrihet när man upplåter mark som lägenhetsarrende och lagen skyddar varken med tvingande eller dispositiva regler (Jenssen & Sollbe 2020, s. 211-212). Arrendatorn har heller inget besittningsskydd (Sveriges Domstolar 2019). Arrendet kan alltså tidsbegränsas till exempelvis ett år och sedan inte förlängas om inte parterna önskar det. För kommunen är detta en fördel vid exploatering av obebyggd mark. Genom att upplåta mark med hjälp av lägenhetsarrenden kan kommunen behålla kontroll över marken tills byggherren har uppnått vissa krav som att gjuta grunden av byggnaden exempelvis. När ställda krav är uppfyllda så får byggherren förvärva marken (Jimson & Jonasson 2014).

Problemet med ett sådant avtal är att det inte är rättsligt bindande då det inte uppfyller formkraven i 4 kap. 1 § JB. Löfte om köp av fastighet gäller alltså inte. Dessa typer av avtal mellan kommun och byggherre bygger alltså på tillit och en partsvilja att uppfylla avtalet.

## 5. Intervjuer

### 5.1 Intervjuernas utformning

Intervjuerna är utförda med hjälp av en presentation med exempel på flexibilitet från tre olika detaljplaner med fokus på de två typexempel som beskrivs i avsnitt 3. Efter

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

detta följer en beskrivning av problematiken som undersöks. Frågorna som ställs är breda för att skapa en diskussion kring ämnet. Frågorna lyder följande:

1. Känner kommunen igen eller har upplevt problematiken?
2. Om inte, varför tror ni?
3. Är problematiken något att ta seriöst för kommunen?
4. Om det är, vilka lösningar kan man tillämpa för att hantera problemet?
5. Passar olika lösningar olika bra beroende på markanvändning?
6. Är problematiken ett hinder för en mer flexibel detaljplanering?

Tabell 1: Sammanställning av kommunernas ståndpunkter till intervjufrågorna

	<b>Intervjufråga:</b>					
<b>Kommun:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
Stockholm	Nej	Arbetsätt	Ja	Se intervju	Ja	Ja
Göteborg	Nej	Arbetsätt	Ja	Se intervju	Ja	Ja
Malmö	Ja	-	Ja	Se intervju	Ja	Ja
Uppsala	Nej	Arbetsätt	Nej*	Se intervju	Ja	Nej
Linköping	Ja	Arbetsätt	Ja	Se intervju	Ja	Ja
Örebro	Ja	-	Ja	Se intervju	Ja	Nej
Västerås	Ja	-	Ja	Se intervju	Ja	Nej
Helsingborg	Nej	Marknadsförutsättningar	Nej*	Se intervju	Ja	Nej**
Norrköping	Ja	-	Ja	Se intervju	Ja	Ja
Umeå	Ja	-	Ja	Se intervju	Ja	Nej
<i>*I kontexten för hur kommunen arbetar (se intervju för full kontext)</i>						
<i>**Då den beskrivna problematiken inte anses vara ett problem</i>						

### 5.2 Kortfattad resultatsammanställning av intervjuer

Vad som följer i detta avsnitt är en kortare överblick av alla intervjuer. För att förstå hela kontexten rekommenderas det starkt att man läser sammanfattningarna av

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

intervjuerna i avsnitt 5.3. Detta avsnitt är till för att ge en snabb överblick av de intervjuade kommunernas hantering av problemformuleringen.

Efter tio intervjuer framgår det att sex av tio av de intervjuade kommun-representanterna känner igen eller upplevt problematiken inom sin kommun som detta arbete undersöker. Alla som uppgav att de inte upplevt identifierad problematik hänvisade till kommunens sätt att arbeta med detaljplaner och marköverlåtelser eller marknadsförutsättningar. Överlåtelseproblematiken undviks alltså i dessa kommuner genom att antingen jobba på ett visst sätt så att planer som innehar beskriven problematik inte tas fram. Alternativt kan det som i fallet från Helsingborg (se intervju) vara så att marknadsförutsättningarna inte motiverar framtagandet av en plan med blandningen industri och kontor.

Av de som uppgav att de känner igen eller upplevt problematiken inom kommunen är det endast Malmö, Västerås och Örebro som ger ett eller flera exempel på en detaljplan där problematiken uppstår. De andra som uppgav att de känner igen problematiken beskriver det mer principiellt och uppger att de är medvetna om att sådan problematik kan uppstå. I fallen från intervjuerna med Linköping och Norrköping uppgavs markanvändningen bostäder- och centrumverksamhet (BC) den vanligaste blandningen av markanvändningar. I Norrköpings fall värderar man en sådan fastighet helt som bostäder som är den högre värderingen enligt Ola Brånäs (Norrköping).

Alla kommuner som intervjuades uppgav att tomträtt är en potentiell lösning för beskriven problematik men det är inte alla som anser att detta är en bra lösning. Framförallt tas de långa tidsperspektiven upp tillsammans med kostnader med sådan förvaltning och politisk vilja. I Örebro användes tomträtt när byggrätten inte utnyttjades till fullo av exploatören (se intervju med Örebro). Andra lösningar som föreslås av kommunerna är styrning via avtal med viten eller tilläggsköpeskilling. Tilläggsköpeskilling är framförallt tillämpat när det kommer till överskridande av byggrätten (se intervju med Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping och Umeå) medan viten har använts för att förhindra spekulation på fastigheter och säkerställa att fastigheten bebyggs under utsatt tid (se intervju med Västerås och Linköping bland annat).

Värderingsproblematik som uppstår vid markanvändningen bostäder (B) hanteras olika i olika kommuner. I Göteborg tillämpar man förfogandeförbud (se beskrivning i avsnitt 4.8) när man säljer mark som ska upplåtas som hyresrätter. I Örebro tillämpar man vite i form av mellanskillnaden av prissättning baserad på hyresrätt och den

baserad på bostadsrätt (se intervju med Örebro). I Västerås och andra kommuner uppges det att viten tillsammans med krav på startbesked används i samband med försäljning av mark för att styra mot exempelvis småhus användning istället för annan och ibland mer värdefull användning såsom flerbostadshus i flexiblere detaljplaner.

Alla kommuner uppger att de kan ha någon form av flexibilitet i sina detaljplaner. Men inte alltid en sådan flexibilitet som beskrivs i denna rapport. De intervjuade kommunerna kan delas in i två väldigt generella kategorier vad gäller användningen av flexibilitet när det kommer till markanvändning i sina detaljplaner.

1. De som använder sådan flexibilitet som ett verktyg i sina detaljplaner.  
Dessa kommuner inkluderar Malmö, Uppsala, Umeå, Västerås, Norrköping och Örebro.
2. De som tillämpar sådan flexibilitet i mindre utsträckning i sina detaljplaner.  
Dessa kommuner inkluderar Stockholm, Göteborg, Linköping och Helsingborg.

Återkommande samtalsämne under intervjuerna är konkurrenslagstiftning som kommunen måste förhålla sig till vid försäljning av fastigheter. Lagen om statsstöd och kommunallagen, som beskrivs i avsnitt 4.2, skapar ramen för hur kommunerna kan hantera problemställningen. Alla eventuella hanteringar av problemet måste följa dessa regler. I flera intervjuer tas denna aspekt upp och gör att rena lösningar på problematiken beskriven är svår att hitta.

### **5.3 Sammanfattning av intervjuer**

Vad som följer är sammanfattningar av hur dialogen med kommunerna har gått. Då dialogen har varit flytande och bred så är det inte direkta citat utan snarare en godkänd av intervjupersonen sammanfattning av de aspekter och eventuella lösningar som diskuterats.

#### **5.3.1 Helsingborg, Sofie Thorsson**

Första intervjun hålls med Sofie Thorsson som är exploateringsingenjör på Helsingborgs stad. Sofie uppger att hon inte har erfarenhet av problematiken inom Helsingborgs kommun. När det kommer till eventuell problematiken som uppstår vid dubbel markanvändning i fallet med industri och kontor (som i exemplet från Malmö) så undviks den lite per automatik då kontorsmarknaden inom Helsingborg är relativt mättad och behovet för en sådan plan i nuläget inte existerar och efterfrågan på mark

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

för industriändamål är större. Sofie menar att det egentligen inte är en problematik att ha dubbel markanvändning i detaljplan. Sofie uppger att vid anvisning av mark för näringslivet tillämpas principerna enligt direktanvisning. Direktanvisning innebär att en intressent väljs ut av staden utan föregående jämförelseprocess med andra intressenter. Varje förfrågan hanteras enskilt utifrån intressentens behov och vid tillfället tillgänglig mark. Intressent lämnar in förslag i form av en enkel beskrivning av ambitionsnivå, skisser, verksamhetsbeskrivning och ekonomisk redovisning som staden utvärderar och tar beslut utifrån om etablering är lämplig inom stadens markinnehav. Allt eftersom att utbudet på mark för näringslivet minskat är det allt fler intressenter till samma fastighet och då genomförs en jämförelseprocess. Flertalet faktorer vägs in i processen utifrån platsens förutsättningar, karaktär på etableringen samt för utvecklingen av det befintliga näringslivet i Helsingborg. På detta sätt kan Helsingborg jobba mer specifikt i sitt planarbete och undvika den beskrivna problematiken.

Jag frågar hur Sofie hade kunnat tänka sig att lösa problematiken som uppstått i exemplet från Malmö.

Sofie menar att utgångspunkten för Helsingborgs stad är att sälja marken, det finns ingen uttalad inriktning att staden ska vara fastighetsägare. Tomträtter finns men det är framförallt på bostadsmark. Sofie resonerar att det hade varit resurskrävande att upplåta tomträtt för kommunen på verksamhetsmark då det behövs personal och resurser att förvalta dessa och följa upp. Det är inte stadens syfte att fastighetsägare för sakens skull. I Helsingborgs fall är det alltså inte i dagsläget motiverbart att överlåta sådan mark via tomträtt, det finns ingen politisk inriktning för detta.

Pris ska sättas efter marknadsvärde, berättar Sofie och hänvisar till de lagar och regler som gäller för kommuner. I Helsingborg finns det inget vinstmål utan det viktigaste för staden är vad planen och kommande etableringar bidrar med till staden i sin helhet. Någon direkt lösning på den beskrivna problematiken har inte Helsingborgs stad eftersom inriktningen är att marken ska säljas. Men i Helsingborgs fall hade man antagligen sålt av marken. Hur prissättningen blir är svårt att säga men i dagsläget tillämpas fast pris för verksamhetsmark. Ett alternativ man eventuellt kan tillämpa är en utredning av marknaden innan planarbetet.

Ju mer flexibel en detaljplan är, ju mer finns det att beakta i planarbetet. Sofie uppger att privata aktörer har önskemål om flexibla detaljplaner och att ansvaret läggs på den privata aktören i samband med bygglovsansökan.

### 5.3.2 Västerås, Magnus Karlsson

Nästa intervju är med Magnus Karlsson som är projektchef näringsliv och representerar Västerås stad. Magnus uppger att han känner igen problematiken som beskrivs och han tar även upp ett exempel på värderingsproblematik som har uppstått vid bostadsmark inom kommunen. Detta exempel kommer att beskrivas mer ingående senare.

I Västerås är det viktigt att alltid få bra betalt för sin mark, menar Magnus. Man ska alltså inte skänka bort en del av värdet på marken. Magnus tycker personligen att flexibla detaljplaner är något bra och är värt att eftersträva. Han påpekar att det är lättare för en verksamhet att etablera sig på mer flexibelt detaljplanelagd mark då olika behov finns beroende på aktören. Vidare är inte alltid gestaltungsfrågor det viktigaste för verksamheter och industri utan snarare förutsättningar för att bedriva en effektiv verksamhet. Genom att arbeta med och ta fram mer flexibla detaljplaner kan kommunen göra marken attraktiv för fler aktörer och på så sätt eventuellt öka chansen att få bra betalt för den vid till exempel en budgivning.

Det finns två generella sätt att värdera och prissätta marken som ska överlåtas, menar Magnus. Det ena sättet är att ta in en värderingsman som gör en värdering av marken och bestämma priset efter detta. Det andra är att ha någon form av budgivning av marken. Budgivning kan ske med hjälp av mäklare, till exempel i fall där det ska byggas småhus. Med detta som grund så kan man sedan sälja resterande mark med fasta priser och känna sig trygg i att mark säljs till marknadsmässiga priser.

Problematiken som är beskriven är definitivt något att ta på allvar tycker Magnus. Problematiken är dock inget som ska vara ett stort hinder i flexibel detaljplanering. Istället ska styrning och eventuella problem som uppstår kunna rätas ut genom avtalsprocessen innan tillträde. Då går det också att vara mer kreativ, menar Magnus.

- “Detaljplaner ska vara väldigt flexibla, det är avtalen som ska styra upp”

Jag frågar hur man kan lösa den problematik som Malmö stad upplevt med sin detaljplan där både industri och kontor är tillåtet.

Magnus börjar med att poängtera att en sådan stor skillnad vad gäller värdering som uppstår i en sådan plan bör kanske undvikas om det inte är nödvändigt. Men han menar på att man bör ha som utgångspunkt att sälja marken och i sådant fall för den användningen som aktören avser använda den för. Så om en aktör vill bygga industri, vilket är den användningen som värderas lägst i detta fall vanligtvis, så ska prissättningen utgå från den användningen. Magnus poängterar att när väl marken är



## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

bebyggd så försvinner en stor del av flexibiliteten i praktiken, även om den finns kvar i teorin. Om användningen skulle vara delad, det vill säga att flera användningar blir aktuella så föreslår Magnus att man löser det med en begränsande tomträtt eller tilläggsköpeskillningar som bestäms beroende på fördelningen av markanvändningen.

Magnus pratar varmt om tomträtt som ett mycket bra verktyg för kommunen att ha i sitt arsenal. Detta dels på grund av flexibiliteten med tomträtt och möjligheten att begränsa, dels på grund av att en verksamhet inte alltid är intresserad av att investera sitt kapital i mark utan i sin verksamhet och tomträtt är en lösning för sådana verksamheter. Vidare är det ett sätt att få en stabil och förutsägbar inkomst av avgälden för kommunen. En fördel som Magnus tar upp med tomträtt är också det faktum att kommunen kan genomföra detaljplanen med hjälp av tomträtt samtidigt som kommunen kan hänga med i eventuella värdeökningar av marken som senare kan realiseras om så önskas.

Risken med flexibilitet i detaljplanering visas tydligt med ett exempel som Magnus tar upp. Vad som följer är Magnus generella beskrivning av problemet som uppstod i detaljplanen för kvarteret Geodeten och Kartografen i Västerås (se bild 3 nedan).

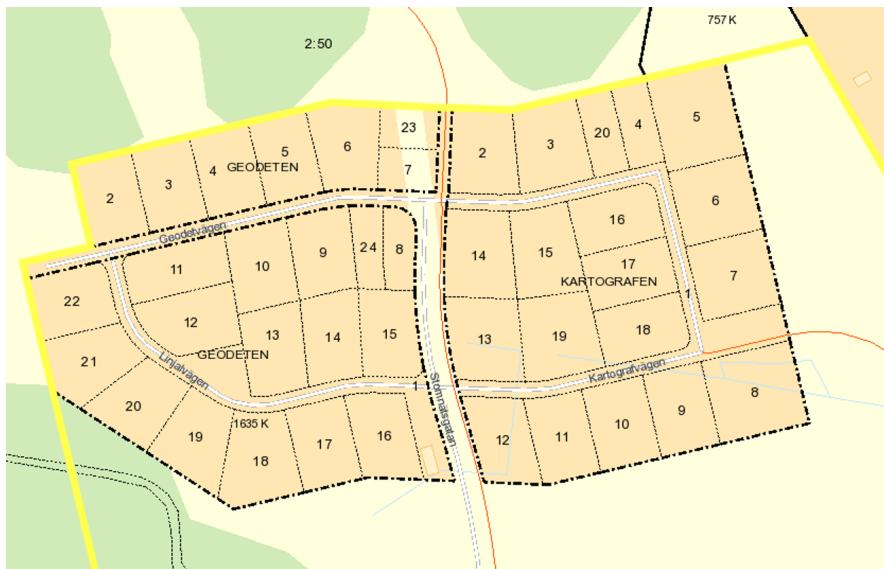


Bild 3. Karta över kvarteret Geodeten och Kartografen i Västerås.

Detaljplanen i fråga, det vill säga *dp 1635* i Västerås är flexibel på det sättet att bostäder inte är mer specificerat än just bostäder. Kommunens avsikt och antagande

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

är att det ska bli ett småhusområde då efterfrågan på detta inom Västerås varit stor. Således försökte man maximera antalet småhustomter. Men då planen i sig inte begränsar användningen till just småhus så öppnas möjligheten upp för andra aktörer att bilda större fastigheter och bygga flerbostadshus. Vidare så beskriver Magnus att det har varit en extrem prisökning och efterfrågan på bostäder den senaste tiden. Detta gjorde att tidiga köpare såg att det fanns pengar att tjäna om man byggde för annat än småhus. Tomter styckades av för att bebyggas med parhus, samt att bygglov söktes för flerbostadshus. Antalet fastigheter och boende i området ändrades, vilket innebär att gemensamhetsanläggning måste göras om bland annat.

Kommunen försökte gardera sig mot spekulationsköp genom vite om 100 procent av köpeskillingen. Detta visade sig vara otillräckligt då prissättningen på småhustomter i området inte speglade marknadens efterfrågan och värdering av bostäder. Den initiala värderingen utförd av värderingsman för en tomt låg mellan cirka 600 000 - 800 000 kronor enligt Magnus. Mäklare togs in och nya värderingar på upp till tre gånger originella köpeskillingen visade sig vara priser marknaden kunde erhålla. Detta gjorde att för de som köpt för originella köpeskillingen vart vitet om 100 procent av köpeskillingen inte tillräcklig för att avskräcka ombildning och försäljning då vinst fortfarande kunde erhållas. Planen genomförs alltså inte som Västerås avsett på grund av flexibiliteten och värderings-svårigheter som uppstår i samband med det.

Som Magnus beskriver det har Västerås ett antal idéer om hur de kan få bättre styrning i framtiden trots flexibilitet. Dessa är följande:

1. Krav på vad som ska bebyggas. (byggnationen)
2. De ska sedan få startbesked för byggnationen för att tillträda tomten.
3. Överlåtelse eller ändring av fastighetsgränser får inte ske innan byggnationen är fullgjord, annars vite.
4. Slutbesked ska erhållas inom en viss tid annars 1% i vite varje månad till slutbesked är ordnat för byggnationen.

Framförallt pratar Magnus om att krav på startbesked innan tillträde är en enkel och smart lösning för att komma runt problemet. Konversationen med Magnus var mycket givande och bred.

### 5.3.3 Göteborg, Lars Olsson

Med Göteborg är intervjun utförd med Lars Olsson som är jurist i Göteborgs kommun. Denna intervju är av mig efterlängtd då Lars har varit en drivande person i utvecklingen av vad som kallas *förfogandeförbud*, vilket är ett styrmedel kommuner kan använda för att i en detaljplan för bostäder, styra markanvändningen till endast hyresrätter. Sådan styrning är inte möjlig genom bestämmelser i detaljplanen.

Lars förklarar att Göteborgs villkor om förfogandeförbud endast är avsett för situationen när kommunen vill att ett bostadsområde ska förbli hyresrätter, som oftast har en lägre värdering än till exempel bostadsrätter. Vad förfogandeförbud gör i korthet är att begränsa överlåtelse av fastigheten i sig. Istället kommer den att som för många andra fastigheter vara paketerad i ett bolag som förvaltar fastigheten som hyreshus. Aktierna kan överlåtas till en köpare som är fortsatt beredd att äga och förvalta fastigheten på samma sätt. Men överlåtelse till bostadsrättsföreningar eller som ägarlägenhetsfastighet blir alltså förbjudet.

Lars uppger att Göteborg inte i någon stor utsträckning jobbar med detaljplaner som har flera olika markanvändningar som i exemplet med planen från Malmö stad. Dock medger han att planer i Göteborg kan ha flexibilitet på andra sätt i kartan. Exempelvis byggnadshöjd och exploateringsgrad. Men problematiken som är beskriven i detta arbete är inte något som Lars säger sig känna igen inom Göteborgs kommun. Eftersom Göteborg är en stor stad som växer är marken i staden per automatik mycket attraktiv för verksamheter. Göteborg jobbar något annorlunda med sitt planarbete i jämförelse med till exempel Västerås. Samma behov av att göra marken mer attraktiv genom flexibilitet existerar inte på samma sätt och Göteborgs kommun har alltså råd att styra mer i sitt planarbete då risken att inte få marken såld eller planen genomförd är mindre då efterfrågan på mark är stor. Man kan alltså ganska enkelt undvika de specifika problem som kan uppstå.

Jag frågar Lars hur kommunen kan lösa den identifierade problematiken med överlåtelse av mark som har olika värderingar beroende på användning.

Lars har en del intressanta invändningar och idéer kring vad man bör tänka på och hur man kan lösa problematiken som kan uppstå vid flexibel detaljplanering. Han börjar med att utesluta möjligheten att sälja mark till något sorts underpris som till exempel utgår från markanvändningen som värderas lägst, utan att detta kombineras med ett villkor om tilläggsköpeskilling för markanvändning med högre värden, t.ex. om marken säljs värderad till industri men det byggs kontor som har högre värde ska en tilläggsköpeskilling utgå. Att sälja till lågt pris utan tilläggsköpeskilling menar Lars

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

strider mot reglerna om statsstöd och kommunallagen. Lars är den första av kommunens representanter jag talat med som tydligt tar upp den här aspekten av överlåtelse av kommunalt ägd mark. Lars påpekar att kommunallagens likabehandlingsregler dock inte gäller vid försäljning av fast egendom, där istället statsstödsreglerna tvingar kommunen att agera helt marknadsmässigt.

Lars tar upp tomträtt som en av två bra lösningar och påpekar att Göteborg är en stor fastighetsförvaltare och jobbar mycket med tomträtter. På samma sätt som Magnus från Västerås kommun påpekar menar Lars att tomträtt är ett bra verktyg för kommunen i många sammanhang och att avgälderna är en förutsägbar men låg inkomst för kommunen att ha. Den andra lösningen på problematiken Lars belyser är den med tilläggsköpeskilling för bruttototalarea (BTA). Alltså om man till exempel har markanvändning kontor där kommunen avser en viss BTA men planen är flexibel på det sättet att det går att få en större BTA än vad markköparen först är beredd att bygga, så kan man erhålla tilläggsköpeskilling om den avsedda BTAn överskrids efter att byggnaden är klar. Det gäller då att vara tydlig i köpekontraktet med detta så att en sådan händelse skulle aktivera tilläggsköpeskilling. Lars är dock väldigt tydlig med att rätt förutsättningar måste finnas för att kunna tillämpa en sådan lösning. Förutsättningen är framförallt en bra borgensman menar Lars. Han menar att det även finns möjlighet i teorin att ge kommunen panträtt med bästa rätt till fastigheten men påpekar samtidigt att detta är en lösning marknaden ogillar. Om det skulle vara mark med blandad användning tar Lars upp tidsaspekten som ett potentiellt problem om det tar för lång tid innan användningen skulle ändras, eftersom villkor om tilläggsköpeskilling preskriberas efter tio år, om man inte avtalar om längre tid.

Vad gäller tomträtt på flexibelt detaljplanelagd mark menar Lars att det kan vara en lösning. Om detaljplanen är flexibel anges markanvändningen i tomträttsavtalet och om tomträttshavaren vill ändra verksamhet måste denne förhandla med kommunen om en ändring i tomträttsavtalet, som då kan medges i utbyte mot en högre tomträttsavgift (det är dock viktigt att komma ihåg att det inte är tillåtet att i tomträttsavtal begränsa upplåtelsen till hyresrätt och inte bostadsrätt). Om verksamheten vill förädla markanvändningen efter friköp av marken ska markpriset bestämmas utefter den förädlade markanvändningen. Om användningen i dagsläget är industri och de vill ändra till kontor efter friköp av tomträtten för industriändamål så ska markpriset sättas som om det vore kontorsmark. Göteborg är strikta med detta och tillåter inte friköp om inte rätt pris kan förhandlas vid eventuell förädling av marken. Generellt är tilläggsköpeskilling en bra lösning på problematiken detta arbete undersöker vid överlåtelse av kommunägd mark menar Lars, dock under förutsättning att man kan lösa en säkerhet för tilläggsköpeskillingens betalning om den ligger långt

i framtiden. Så länge rätt förutsättningar finns är tilläggsköpeskillning många gånger kanske att föredra framför förfogandeförbud.

### 5.3.4 Stockholm, Richard Hagvall

Från Stockholm stad intervjuas Richard Hagvall som är fastighetsvärderare på Stockholms exploateringskontor. Richard uppger att han inte upplevt det problemet inom Stockholm så som jag beskriver det. Det är ovanligt med till exempel flera olika markanvändningar med olika värderingar. Richard förklarar att Stockholm jobbar mycket långsiktigt och tar få risker med sitt planarbete. Kommunen vill ha översikt och en träffsäker idé om vad som ska bli med platsen och vilken inkomst den kommer inbringa innan plan genomförs och marken överförs.

Potentiella problem som Richard pratar om handlar främst om överskridande av tillåten BTA inom planen till exempel. I sådana fall löser man det med markanvisningsavtal och tilläggsköpeskillning. Richard poängterar att mark i Stockholm är värdefull och kommunen kan således utöva stor kontroll i planarbetet då intressenter alltid finns. Ofta är pris, idé och ritningar på plats innan planarbetet är färdigställt för ett område.

Richard är alltså tydlig med att Stockholms planarbete är relativt rigid och oflexibelt men resonerar samtidigt att flexiblare detaljplaner kan vara önskvärda även i Stockholm om man kommer en bit utanför de centrala delarna av staden.

Jag frågar Richard hur de jobbar med tomträtter i staden. Stockholm har stora inkomster genom sina avgälder menar Richard. Han går vidare med att prata om hur de jobbar med tomträttsinnehavare som vill förädla marken och friköpa. Kommunen vill självklart ta del av vinsten som uppstår vid en sådan förädling men ger samtidigt en morot till tomträttsinnehavaren att förädla marken genom att de kan få en viss reduktion av köpeskillningen vid konvertering från tomträtt till friköpt mark. Det är alltså ett sätt för Stockholm att skapa incitament för tomträttsinnehavare att dels vara mer aktiva i planarbetet och senare friköpa fastigheten. Det mesta kokar ner till budgetfrågor menar Richard när det kommer till planarbetet i det stora. Saker ska alltså vara förutsägbara och planerade på ett sätt som gör det enkelt att budgetera för staden.

Jag frågar om kommunen försöker styra bostadsmark mot bostadsrätt eller hyresrätt då dessa har olika värderingar. Richard tar här upp något mycket intressant som inte

har kommit upp i tidigare samtal. I vissa områden i Stockholm värderas hyresrätter (som i vanliga fall har en lägre värdering) till liknande och ibland högre värdering än bostadsrätter. Han nämner bland annat Kista som ett sådant område. Vad som skapar denna högre värdering i området är inte helt klart men det är ett utmärkt exempel på att hyresrätt inte nödvändigtvis alltid har en lägre värdering än bostadsrätt.

Stockholms planarbete liknar Göteborgs på många sätt i och med att ingen av kommunerna är stora förespråkare för flexibilitet i detaljplanen utan har snarare lyxen som attraktiva marknader att styra mer i planen. Långsiktighet och starkare kontroll i planarbetet är något som karaktäriserar Sveriges två största kommuner. Stockholm jobbar lite mer med incitament som styrmedel när det kommer till friköp och förädling av marken än Göteborg som inte verkar ha en liknande modell när det kommer till att utveckla mark som upplåts via tomträtt.

### **5.3.5 Örebro, Simon Nyqvist**

Från Örebro intervjuar jag Simon Nyqvist som är Exploateringsstrateg på kommunen. Simon känner igen och förstår problembeskrivningen men fortsätter med att berätta hur Örebro jobbar i sitt planarbete. De tar alltid fram en flexibel detaljplanen först och markanvisar senare. Det är vad Niklas kallar "Örebromodellen". Detaljplaner är ofta flexibla på det sättet att exploateringen är relativt fri och ibland vag. Planer är oftast endast begränsade i höjd och exploateringsgrad samt även självklart i viss mån begränsad i användning.

Värdering görs antingen med hjälp av fastighetsvärderare i centrala delar och områden i ytterzoner eller så görs det med standardiserade priser för olika zoner. Priset ska alltid sättas till högsta värderingen det vill säga marknadsvärdet, vilket i zonerna med standardiserade modeller för värdering är gällande marknadsvärde. Zonernas värderingsmodeller gäller ej verksamheter utan är riktat mot bostäder. Värderingar görs alltid baserat på högsta tillåtna exploateringsgrad.

Utgångspunkten är att sälja marken från kommunens sida. Dock sker vissa överlåtelser med hjälp av tomträttsavtal när marknadspriset för marken ej kan erhållas. Exempelvis nämner Niklas ett fall där planen tillät fem våningar men exploatören ville endast bygga två. I det fallet tecknades en tomträtt. Niklas nämner att kommunen jobbar en del med tomträtter och ser det som en bra inkomstkälla långsiktigt men säger samtidigt att det sker en del friköp inom kommunen av tomträtter.

Örebromodellen är till för att skapa ett mark utbud från kommunens sida som gör att marknaden och efterfrågan styr byggtakten. I modellen finns en förstudie tid där en aktör får rita och visa vad de vill bygga med inkluderande konsekvensbeskrivning. Vid denna tidpunkt verkar det som att en detaljplan redan är på plats då ett fast pris redan är satt för marken innan aktörer kommer med förslag. Simon påpekar dock att kommunen försöker undvika planer med flera olika markanvändningar som har stora värderingsskillnader som i fallet med Malmö. Kommunen har alltså identifierat problematiken med en sådan plan. Men i fall det uppstår går man utefter den högsta möjliga värderingen.

I Örebro finns det en stor efterfrågan på verksamhetsmark menar Niklas. Detta kan dels vara på grund av möjligheterna som Örebros planarbete skapar för verksamheter. Niklas berättar att det inte är jätte ovanligt med tio eller fler intressenter som kommer med förslag och vill bygga på verksamhetsmark. Det finns alltså en efterfrågan på en viss typ av mark i kommunen och detta gör kanske att problematiken som denna rapport undersöker inte uppstår på samma sätt. Istället skapar det bra förutsättningar att (i samband med fast prissättning av mark) för kommunen att vara mer selektiva med vilka aktörer de vill ska utveckla marken.

Jag frågar Niklas hur de hanterar bostadsmark där liknande problematik kan uppstå med upplåtelsen hyresrätter kontra bostadsrätter. Niklas berättar att Örebroare överlag föredrar hyresrätter och att det har varit klurigt för kommunen att få till bostadsrätter de senaste åren. Dock nämner han att en lösning för kommunen att erhålla ersättning för en form av otillbörligt gynnande där en viss förädling sker genom att i avtalet ha med vite i sådant fall som uppstiger till mellanskillnaden av originella köpeskillingen och nya högre värderingen. Detta handlar främst om projekt för bostadshyresrätter och då är vitet baserat på mellanskillnaden på det bedömda värdet för hyresrätter och det bedömda värdet för bostadsrätter som generellt är högre. I Örebros fall med sina zoner blir det relativt enkelt att inkludera ett sådant vite i fallet med hyresrätt kontra bostadsrätt.

### **5.3.6 Malmö, August Borssén**

Jag får ett tips från mina handledare Linnéa och Emma på Malmö stad att jag kan göra intervju med deras jurist på kontoret August Borssén vad gäller frågeställningen i denna rapport. Intervjun med August är lång och mycket intressant. Han börjar med att poängtera att kommunen nyligen tagit fram rutiner för hur de ska jobba med

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

flexibelt detaljplanelagd verksamhetsmark. Dessa är nyligen framtagna och innebär i korthet att om en intressent endast är beredd att betala för att bebygga marken för industriändamål, och alltså inte vill betala för hela den potentiella byggrätten som exempelvis kontor, så ska intressentens enbart erbjudas tomträtt och inte köp. Avgälden och ändamålet i tomträttsavtalet ska anpassas efter faktiskt användning.

Malmö stad jobbar med flexibilitet i vissa av deras planer. August resonerar att det är helt okej med större flexibilitet vid vissa användningar och i vissa områden. Det viktiga är att kommunens planarbete måste vara försvarbart för kommunens invånare. Detaljplaner som medger användning både för kontor och industri förefaller lämpligt i till exempel områden utmed yttre ringvägen utan närliggande bostadsområden. I ett sådant område bör det typiskt sett finnas något högre tolerans med vissa miljöaspekter såsom till exempel buller eftersom människor typiskt sett inte spenderar sin dygnsvila i dessa områden. Den mark som planläggs ”flexibelt” behöver även kunna samverka med andra närliggande områden oavsett vilken av de tillåtna användningarna som i slutändan väljs. Här är det alltså enklare att motivera användningen industri till exempel. Generellt menar August att det går lite i vågor hur staden och dess invånare vill att flexibilitet implementeras och att det är viktigt från kommunens sida att ha långsiktigt hållbara och effektiva modeller för hur planarbetet ska fungera. Detta på grund av att tidsperspektiven i stadsbyggande är långa i relation till tempot i den moderna samhällsutvecklingen (digitalisering, miljöförändringar m.m.).

Generellt sett ska försäljning av mark ske till marknadsmässigt rätt pris utan otillbörligt gynnande av enskild. August ställer den retoriska frågan om hur värden i fastigheter skapas. Detta är viktigt att fråga sig vid avtalsförhandlingar mellan kommunen och aktörer vid överlåtelser. Vilken regelefterlevnad bör finnas i köpeavtalet? Olika risker uppstår beroende på vilka lösningar man tillämpar i köpeavtalet. Ju mer komplicerad styrningen i avtalet är ju större är risken att det skulle uppstå delar av avtalet som strider mot gällande lagstiftning eller praxis till exempel. Vidare kräver större styrning i avtalen större resurser vad gäller framtagande och uppföljning från kommunens sida.

När det kommer till exemplet från Malmö stad (dp 5466) där industri och kontor båda är tillåtna som användning så menar August att problematiken inte ligger i värderingen i sig kanske. Marknaden är ju det yttersta facit och vid försäljning av sådan mark så kan man ju endast ta det som marknaden är villig att erbjuda. I detta fall har Malmö stad valt att sälja industrimark till en aktör som uppgett sig vilja driva industriverksamhet på platsen. Malmö stad har utvärderat aktören som har bedömts vara trovärdig och seriös i sitt uppsåt samt att det är i Malmö stads intresse att låta



## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

aktören etablera sig på platsen. Flexibla detaljplaner förefaller bra för att bygga upp en ”bank” av mark som effektivt och snabbt kan exploateras. August poängterar också att alla detaljplaner har en genomförandetid och att det är förenat med skadestånd om man skulle begränsa byggrätter och så vidare genom ny detaljplanering under genomförandetiden.

Det bryter inte mot kommunallagen eller statsstödsreglerna för kommunen att sälja marken för industriändamål till ett industripris så länge det råder samma premisser för alla parter. Kommunens uppgift är att göra det bästa för kommunen (det vill säga att främja de kommunala angelägenheterna) och det kan inkludera ett beslut om att sälja sådan mark till ett pris som är baserat på den lägre värderade markanvändningen.

Jag frågar August hur han resonerar kring en tomträttsupplåtelse som lösning för den marken. Tomträtt är ett sätt att lösa problemet med ”övervärde” i en flexibel detaljplan om köparen inte kan eller vill betala för den högre värderade markanvändningen. August börjar med att poängtera att Malmö jobbar en del med tomträtt men tillägger också att tomträtt är relativt likt äganderätt då innehavaren har en stark ställning gentemot kommunen. Det krävs alltså mycket för att kommunen ska kunna frigöra marken för ny markanvändning hur som helst. Det ger visserligen en förutsägbar långsiktig inkomst för kommunen men August ställer sig också frågandes om varför en flexibel detaljplan ska tas fram om man ändå kommer begränsa den med hjälp av en tomträttsupplåtelse. Rent värderingsmässigt är tomträttsättupplåtelsen logisk. Man kan uppnå stor styrning och kontroll vid en sådan överlåtelse men om man ska lösa in tomten i förtid behöver kommunen betala för byggnader och anläggningar som innehavaren har. August menar att det kokar ner till en politisk fråga om man vill upplåta mer eller mindre mark med hjälp av tomträtt.

Jag frågar August vad han anser om krav gällande startbesked innan tillträde eller försäljning. August menar att det ger ett visst skydd i flexibla detaljplaner men att det inte är en garanti att det löser underliggande problematik som i fallet från Västerås med småhus. Det går till exempel för tillträdare att dra tillbaka bygglov efter tillträde och ansöka om nytt efter. August menar att det aldrig går att ha för mycket information om den merkantila sidan och de olika perspektiven från potentiella aktörer när man tar fram en plan och ska sälja marken.

Vad gäller tilläggsköpeskillingar berättar August att Malmö använder det som regel vid försäljning av mark värderat med hjälp av BTA. Men han menar också att detta är något att se över då det finns skillnad i praktisk och teoretisk BTA på en fastighet. Det finns ett intresse från kommunens sida att jobba mer effektivt med sina värderingar.

August fortsätter med att förklara att kommunen även gör en värdering av köpare. Är det en seriös utvecklare och köpare som kommer utveckla fastigheten i linje med överlåtelsen? Kommunen måste ha kommunala angelägenheter i åtanke även när de väljer utvecklare.

I Malmö har man alltid inbakat en byggnadsskyldighet vid överlåtelse av mark i avtalet där vite utgår efter två år från tillträdesdagen.. Här kommer också tidsperspektiv in och det är utvecklingsingenjörerna som ansvarar för att följa upp dessa frister.

### **5.3.7 Uppsala, Henrik Hammas**

Från Uppsala får jag prata med Henrik Hammas som är strateg på mark- och exploateringsenheten samt utbildad lantmätare. Henrik börjar med att inte hålla med om problematiken så som den är beskriven. Den kan visserligen uppstå menar han, men det kokar ner till hur kommunen utformar planbeskrivningen och byggrätter och så vidare. Man måste alltid beakta invånarnas intressen enligt kommunallagen. Bara för att en potentiell köpare inte har nytta av den dyrare byggrätten inom en plan så kan ju det finnas en nytta av den för nästa potentiella ägare, menar Henrik. Man kan alltså inte beakta ett sådant argument hur som helst från en köpare som vill betala för en mindre värdefull byggrätt. Istället måste kommunen alltid se och beakta fastighetens potentiella värde.

Henrik menar att om man hamnar i en situation där denna problematik är tydlig och svår att lösa (som i fallet med blandning kontor och industri) så har kommunen kanske inte varit tillräckligt tydliga med vad de vill med området. Det vill säga när problematiken beskrivs i denna rapport uppstår så menar Henrik att kommunen måste vara mer tydliga med vad de vill ska hända med området och på så sätt kunna styra runt problemet bättre.

Vad gäller bostadsmark med olika värderingar beroende på upplåtelseform menar Henrik att en enkel lösning är att villkora tilläggsköpeskilling på omvandling från hyresrätt till någon form av äganderätt. Uppsala vill och försöker tillskaffa mark i varierande prislägen. Henrik påpekar att tomträtter sträcker sig över en lång tid och är svåra för kommunen att ta sig ur. Alltså är det inte en, för Uppsala, attraktiv lösning på överlåtelse av mark och svår för staden att motivera.

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

Rent principiellt bör detaljplaner dock vara flexibla, resonerar Henrik. Det finns flera fördelar med flexibilitet men den ska inte vara utformad på ett sätt som gör det otydligt från kommunens sida vad de vill ska hända med området. Generellt sett tar Uppsala fram detaljplan först och tar marken till marknaden sen. Med ett sådant arbetssätt hjälper det att planen har flexibilitet så att fler aktörer har möjlighet att bygga på marken. Planen förlänger också sin aktualitet genom flexibilitet menar Henrik. Men samtidigt blir det också mer att beakta ju mer flexibilitet planen inkorporerar.

Henrik berättar att Uppsala ibland håller markanvisningstävlingar. Så man tillämpar en form av budgivning i de fall kommunen tycker att det passar. Men generellt sätter man ett fast pris utifrån en värdering på verksamhetsmark. Det fina med detta är att man med ett pris baserat på en bra värdering kan tillgodose marknaden samtidigt som reglerna om statsstöd och kommunallagen efterlevs. Dock påpekar Henrik helt riktigt att alla värderingar är en form av kvalificerad gissning av värdet och det gäller att vara kritiskt lagd och att facit i slutändan faktiskt är marknaden. Med detta sagt resonerar Henrik vidare att det faktiskt kan vara okej från kommunens sida att inte sälja till högsta möjliga pris alltid. Någon form av rabatt kan alltså vara befogad om detta tas igen av ökade skatteintäkter och jobbtillfällen. Det är alltså inte bara värderingen av marken i sig utan även kalkylen om vad fastigheten ska generera för kommunen i framtiden som spelar roll. Detta tillsammans ska beaktas vid försäljning. Likabehandling måste dock alltid beaktas och är viktigt.

Jag frågar Henrik om vad han anser om startbesked innan tillträde till en fastighet som en form av styrning. Det går att avtala om allt från startbesked, tillträde och överlåtelser genom avtal menar Henrik och lägger till att det krävs en viss kompetens för att göra detta bra. Det kommer aldrig att bli heltäckande men kan ge ett bra skydd att införa sådan styrning. I Uppsala finns det krav på bygglov och dylikt innan markanvisningsavtal tecknas.

Kommunen använder sig även av överlåtelseförbud av aktier i verksamheter som regel, berättar han. Detta för att behålla förutsägbarhet och styrning inom ett område där kommunen sålt till en aktör med ett visst koncept som kommunen gärna ser kvarstår. Henrik återgår ofta till att planarbetet och stadens utveckling handlar mycket om att uppehålla stadens och dess invånares intressen. Kommunens arbete måste spegla denna realitet.

Henrik tycker personligen inte att problematiken som denna rapport undersöker är ett stort hinder i en mer flexibel detaljplanering. Men det är under förutsättningar att

kommunen jobbar medvetet och vet vad de vill med ett område. Om det finns bra samspel mellan plan och exploateringsavdelning så blir detta inget stort problem. I Uppsala finns ett bra sådant samspel och alla kompetenser nödvändiga finns med från början till slutet av planarbetet menar Henrik.

### **5.3.8 Norrköping, Ola Brånäs**

Från Norrköping får jag prata med Ola Brånäs som är projektledare för Inre Hamnen i Norrköping. Ola berättar att problematiken som uppstått i Malmö exemplet inte är så vanlig i Norrköping. Men han fortsätter med att berätta att Norrköping jobbar med andra typer av flexibilitet och nämner att användningen av en bostad tillsammans med centrumverksamhet (BC) är vanligt exempelvis. I de fallen får köparen betala för samtliga ytor som bostäder och får alltså inget avdrag för visst mått av centrumverksamhet. Flexibilitet är viktigt för att förlänga aktualiteten av planen bland annat. Generellt sett ska man alltid utgå från högsta värderingen vid överlåtelse, menar Ola. Om det finns en dominerande användning bland flera kan man gå efter den i värderingen. Det är alltså viktigt att alltid pröva vilka användningar som ska komma till eller inte inom ett område.

Jag frågar Ola hur de hanterar bostadsmark där liknande problematik kan uppstå som i exemplet från Västerås. Ola menar att i det specifika fallet så kan man dämpa konsekvenserna genom krav på startbesked innan tillträde exempelvis men medger att det inte är en heltäckande lösning. Jag påpekar att problematiken även kan uppstå beroende på upplåtelseform. Om Norrköping vill jämna ut fördelningen av upplåtelser av hyreshus och bostadsrätter så finns det erbjudande från kommunens sida att teckna tomträtt i det fall upplåtelsen ska styras mot hyresrätt. På detta sätt kan kommunen styra upplåtelsen. Ola berättar att Norrköping upplåter en relativt stor mängd småhus och industritomter via tomträtt även om nytecknande inte är så vanligt längre. Det är inte lika vanligt för flerbostadshus. Ola resonerar att det finns en viss problematik med tomträtt då exploateringen ska gå med vinst över tid. Om man inte säljer marken utan upplåter den med tomträtt så försvinner en stor inkomst. Generellt sett så försöker kommunen undvika att öka mängden tomträtter kommunen förvaltar, berättar Ola.

Ett intressant arbetssätt Ola tar upp som Norrköping tillämpar är möjligheten för en aktör att utveckla mark via tomträttsupplåtelse och sedan friköpa sig från tomträtten. Friköpspriset är avtalat från början av upplåtelsen. Fördelen med detta är att man skjuter fram tidpunkten för köpeskilling när aktören mer säkert kan realisera värdet

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

och på så sätt betala en avtalad köpeskilling. Detta är utmärkt för mindre bolag som vill utveckla mark och sälja den vidare till exempel. På detta sätt går det kanske att argumentera att kommunen får både bra styrning samt en realisering av värdet på marken genom den senare friköpet. Ola nämner dock att det finns risker med en sådan metod då det eventuellt kan skapa incitament för spekulationer av tomträtter. Man ska alltså tillämpa denna metod med försiktighet.

Norrköping tillåter dock inte friköp av industritomter under några omständigheter. Eventuellt kanske man kan tillåta det om priset baseras på en mer lukrativ framtida användning. Men i sådant fall föredrar kommunen att ombilda tomträtten och justera avgälden efter den nya användningen. Kommunen kan också erbjuda annan mark för industriändamål i utbyte mot att kommunen säger upp industritomten i ett område kommunen vill utveckla till annan användning. Dock är industriaktörer kanske inte alltid intresserade av att omlokalisera sin verksamhet på det sättet. Incitament måste då skapas genom att kommunen erbjuder omlokalisering tillsammans med uppköp av tomträtten samt dess anläggningar. Ola fortsätter här att resonera kring olika typer av aktörer kommunen jobbar med. När det kommer till industriaktörer finns det kanske inte alltid samma vilja att ha ett långsiktigt samarbete med kommunen då verksamheten ofta gör ett engångsköp. Kontrasten här är exempelvis bostadsutvecklare som ofta gör flera fastighetsköp och utvecklar flera områden under lång tid. För denna typ av aktör så finns det ett starkt incitament från aktörens sida att tillgodose ett långsiktigt bra samarbete med kommunen. Detta är en viktig observation då det från kommunens sida är relevant att förstå incitament från olika typer av aktörer.

Norrköping sätter oftast fasta priser på fastigheter som baseras på en värdering av marken. Möjligheten till budgivning finns men är inte så vanlig, berättar Ola. Ibland tävlar man under tiden detaljplan tas fram för att kunna anpassa marken efter budet. Tilldelning sker vanligtvis innan detaljplanen vunnit laga kraft. Det finns en stor efterfrågan på verksamhetsmark inom Norrköping. Ola resonerar att kommunen bör undvika olika typer av användningar som ger stora variationer i värdering. Man kan ha flexibilitet på andra sätt. När det kommer till värderingar utefter BTA så menar Ola att man ska utgå från maximalt tillåtna BTA i detaljplanen men medger att man kan utgå från BTA i bygglov i vissa fall. Generellt sett ska man alltid ta betalt för högsta möjliga exploateringsgrad.

Problematiken som är beskriven i denna rapport är ett hinder för en mer flexibel detaljplanering, menar Ola. Man måste tänka efter från kommunens sida vad ändamålet för marken faktiskt ska vara innan man lägger in en massa bokstäver,

menar Ola. Det är viktigt att mark- och exploateringsingenjörer är med i hela planprocessen och generellt menar Ola att det finns ett bra samspel i Norrköping mellan plan och exploateringsavdelning.

### 5.3.9 Umeå, Johan Sjöström

Från Umeå intervjuar jag deras mark- och exploateringsingenjör Johan Sjöström. Johan är medveten om problematiken som kan uppstå vid överlåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark men menar att den problematik som är beskriven i denna rapport inte är något som är vanligt i Umeå. Vad gäller blandningen av industri och kontor i en detaljplan menar Johan att kontor oftast är komplement till industrin. Det är ovanligt med rena kontorskomplex i ett industriområde. Kontor, menar Johan, vill ligga mer centralt där andra typer av verksamheter verkar. Alltså mer centralt. Umeå har inga detaljplaner där användningen industri och kontor (JK) har blivit ett praktiskt problem vid överlåtelsen.

Det finns en relativt konkurrensutsatt och tuff kontorsmarknad i Umeå. Det är dock osannolikt att hitta aktörer som vill betala höga priser för kontorsmark som ligger i industriområden. Man ska sätta pris på mark utefter det högsta betingade värdet. Exempelvis vid blandning CKB (centrumverksamhet, bostäder och kontor) så ska priset bestämmas efter det högsta värdet. Nio av tio gånger sätter Umeå ett fast pris på sin mark, menar Johan. Enstaka gånger har man budgivning och då generellt inte budgivning på priset utan på själva idén. Det händer dock att pris bestäms utifrån anbud. Johan tar här upp ett exempel från Umeå där man inom ett område ville bygga stadsradhus och se till att upplåtelsen blir någon form av äganderätt. Runtomkring ligger det mycket hyresrätter. I det fallet tog man anbud och det visade sig vara stor skillnad i de olika anbudens värderingar av marken. Den som vann hade näst högst värdering av marken men bäst projekt från stadens synpunkt. Det var alltså fördelaktigt för kommunen att tillämpa denna form av budgivning i detta fallet.

Jag frågar Johan vad han anser om startbesked innan tillträde som är en föreslagen lösning på problematiken Västerås upplevde inom sin detaljplan *dp 1635*. Generellt sett så säljer inte Umeå mark förens en form av bygglov är på plats, berättar Johan. Användningen "bostad" är bred och kan ha avsevärt olika värderingar beroende på upplåtelseform och annat. Han resonerar att de flesta aktörer som bygger bostäder vill ha en långsiktig relation till kommunen och är måna om att inte använda sig av fula knep så som att dra tillbaka ansökan efter tillträde och lämna in en ny bygglovsansökan. Om den risken bedöms finnas hos en aktör kan man komplettera

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

köpeavtalet med viten till exempel. Vidare kan upplåtelseformer styras under en viss tid med hjälp av viten i markanvisnings- och köpeavtalen.

Oftast tas en detaljplan tillsammans med en fast prissättning fram först innan markanvisning sker. Ibland sker markanvisning när planen börjar närma sig antagandet. För verksamhetsmark driver kommunen planen till slutet själva medan kontor och bostadsplaner involverar privata aktörer i större utsträckning i form av markanvisning av en tomt exempelvis. Generellt gäller det för många kvarter och fastigheter.

Utgångspunkten för Umeå är att sälja marken de tar fram plan för. Umeå jobbar inte riktigt med tomträtt till någon större utsträckning trots att de har ett stort markinnehav, menar Johan. Det finns kompetens för att förvalta tomträtter inom kommunen men behovet av att upplåta tomträtt är inte vanligt. Om det skulle vara motiverat menar Johan att det i så fall skulle gälla väldigt strategisk mark som kommunen har behov av att behålla på grund av långsiktig utveckling av området. Men det är resurskrävande. När det kommer till värderingsarbetet så är det i kommunens intresse att jobba transparent för att se till att prissättningen inte ifrågasätts. Vidare ska priset bestämmas till en rimlig nivå. Om kommunen sätter för höga priser blir det dyrare för dem att förvärva råmark. De köper mark löpande för kommande projekt och har en årlig budget för detta ändamål. Johan tar här också upp en aspekt om värdering som inte kommit upp i tidigare intervjuer. Det faktum att krav på den köpande parten påverkar värdet och i förlängningen marknadspriset på fastigheten. Alltså om möjligt ska krav utanför nödvändigheten inte ställas på fastigheten.

Umeå jobbar som utgångspunkt med en viss flexibilitet inbyggd i sina detaljplaner. Ett projekt ska inte fastna i en rigid bygglovsprövning. Det finns alltså en viss säkerhet om genomförande inbyggt i flexibiliteten. Generellt sett menar Johan att det inte är något stort problem med värdering och överlåtelse av mer flexibla planer. Tvärtom motiverar han varför det skulle vara mer kostsamt för kommunen att inte inkorporera flexibilitet då det exempelvis skulle kosta mycket att göra om planen vid ett halt i bygglovsprocessen bland annat. Kommunen är medvetna om potentiell problematik men tar som regel högsta möjliga värde för marken. När det gäller prissättning utefter BTA så sätter man pris utefter maximal tillåten BTA. Om det skulle överskridas kan man skriva in villkor om tilläggsköpeskilling.

Generellt för att undvika problematiken beskriven vid genomförandet med flexibla detaljplaner så menar Johan att nyckeln ligger i hur kommunen organiserar sitt

planarbete. I Umeå beställer de alla sina detaljplaner internt och får på så sätt med exploateringskontoret i planprocessen från början till slut. Problematiken beskriven i denna rapport är inte något Johan menar ska behöva stå i vägen för en mer flexibel detaljplanering.

### **5.3.10 Linköping, Jonas Sivervik**

Jonas är mark- och exploateringsingenjör samt en av två gruppchefer på Linköpings mark- och exploateringsenhet. Han berättar att Linköping är mer restriktivt med flexibilitet generellt. Vad gäller de typexempel som visas upp under intervjun menar Jonas att Linköping inte har en sådan typ av flexibilitet med flera markanvändningar som har olika värderingar. Han medger dock att användningen Bostad och Centrumverksamhet (BC) är något som används en del inom kommunens detaljplaner. Linköping är medvetna om beskriven problematik menar Jonas men stöter inte på den så ofta på grund av kommunens planarbete. Jonas berättar att problematik kan uppstå i vissa planer om den teoretiska och praktiska BTA skiljer sig. Sådana planer kanske möjliggör mer än vad som får plats eller vad som är möjligt.

Det vanligaste tillvägagångssättet för Linköping vid överlåtelse av mark är att ta fram en detaljplan först och sedan markanvisa efteråt. Kommunen testar olika modeller för detta arbete. Man använder sig bland annat av markanvisningstävlingar baserade utifrån ett multikriterie där markpris endast är ett av kriterierna. För verksamhetsmark finns det en etableringspolicy som styr. Verksamhetens art, kommunens behov och lämplighet vägs samman i buden. För verksamhetsmark tillämpar Linköping oftast direkttilldelning enligt deras etableringsprocess, där intresseanmälningar går via näringsliv och tillväxt. Generellt sett verkar det som att Linköping jobbar mycket medvetet med sin mark. Det är oftast korta ledtider, menar Jonas då det finns en tydlig bild av området och vad som ska vara där. Om kommunen skulle hamna i ett annat konjunkturläge så menar Jonas att behovet för en mer flexibel detaljplanering kan uppstå då det kan behövas planer med längre aktualitet i ett sådant läge. Om så vore fallet skulle problematiken som är beskriven kunna uppstå mer i Linköping och det är alltså viktigt för kommunen att jobba med dessa frågor, resonerar Jonas.

Jag frågar Jonas hur Linköping jobbar med tomträtter för att lösa värderingsproblematiken. Generellt sett är Linköping inte jättestora tomträttsinnehavare och nyttjar inte tomträtt särskilt ofta vid överlåtelser. Det finns dock ett undantag och det gäller kommunala bolag där man inte överenskommer om markpris. Jonas berättar att det finns en historia speciellt med Lejonfastigheter (som



## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

är ett kommunalt bolag i Linköping) att inte komma överens om markpris när det finns en flexibilitet som inte utnyttjas helt. I de fall löser man det med tomträtt.

Jag berättar om Västerås-fallet som är beskrivet under avsnittet om flexibelt detaljplanelagd mark. Jonas berättar att det finns exempel i Linköping där kommunen sålt småhusmark som bebyggs och säljs för mycket högre pris än kommunen sålde det för. Generellt sett ska kommunen planlägga för det ändamålet man vill ha menar Jonas och på så sätt minimera risken för en sådan utveckling som kunde synas i Västerås. Linköping har alltid bygglovskrav när de tecknar avtal om marköverlåtelse. Vidare inför man byggnadsskyldighet och höga viten i avtalet om tillträdande inte skulle uppfylla sin byggnadsskyldighet. På detta sätt har man bättre skydd mot eventuella spekulationer som kan förekomma på marken. Lösningen på den problematiken som i exemplet från Västerås är alltså bygglovskrav kombinerat med byggnadsskyldighet kopplat till höga viten. Jonas menar dock att det ibland kanske är bra i sådana fall att ha någon form av konkurrensutsatt värdering så att priset med större säkerhet baseras på nuvarande marknadsförhållanden och på så sätt inte ligger långt under det högsta marknadsvärdet som i fallet i Västerås.

Jonas berättar vidare att Linköpings lösning hittills på problematiken är att inte ta fram planer med en högre flexibilitet men när sagd problematik uppstår så tillämpar kommunen mycket höga viten för olovlig överlåtelse. Generellt sett så nyttjar inte kommunen tilläggsköpeskilling särskilt mycket i nuläget menar Jonas. När det kommer till styrning av upplåtelseform för bostäder så medger Jonas att han personligen har kikat på förfogandeförbud och att det är något som eventuellt kan tillämpas i kommunen för styrning mot hyresrätter i framtiden. Spekulationer som kan uppstå vid olika upplåtelseformer kan mitigeras med höga viten återigen. Jonas berättar också att det kan förekomma fall där man säljer mark för ett lägre pris i utbyte mot att bostäderna blir hyresrätter med en lägre hyra också till exempel. Det handlar ju också om att jobba med seriösa och långsiktiga aktörer som är måna om en god relation med kommunen. Linköping har gjort en del omvärlds observationer för att lösa problematik som uppstår efter borttagande av investeringsstödet.

Jonas avslutar med att konstatera att Linköping har en åtsittande kostym om vad de vill göra med mark som de tar fram planer för. Man vill gärna styra många detaljer. Kommunen har ett relativt stort markinnehav och köper upp mark lite då och då. Problematiken vi har pratat om menar Jonas är ett hinder för en mer flexibel detaljplanering. Jonas tar problematiken och dess eventuella lösningar på stort allvar då det kan behövas en mer flexibel detaljplanering i Linköping i framtiden för bland

annat effektivisering i planprocesser samt andra fördelar. De är inte där än men Jonas utesluter inte att beskriven problematik kan bli mer kännbar framöver.

### **5.3.11 Bryggan Fastighetsekonomi i Malmö, Pontus Borgstrand**

För att få ett perspektiv från den privata sektorn på frågeställningen i detta arbete intervjuas även Pontus Borgstrand som är senior fastighetskonsult och värderare på Bryggan Fastighetsekonomi i Malmö. Pontus börjar med att konstatera att problematiken som detta arbete undersöker är något som han känner igen. För Bryggan är det dock inte ett jätteproblem att hantera utan det handlar om att tänka efter extra från privat sida när en sådan värderingsproblematik uppstår. Han fortsätter med att konstatera att planarkitekter i kommuner inte har som primär uppgift att resonera kring och undvika sådana problem som undersöks i detta arbete och att det kan vara en bidragande faktor till varför problematiken ibland uppstår. Ju fler aktörer med olika synvinklar som är involverade i detaljplanens utformning, desto bättre är det för detaljplanen och risken att problematiken uppstår minskar. Det är inte bra med bara tio planarkitekter eller bara tio mark- och exploateringsingenjörer vid detaljplanens utformning, menar Pontus.

Jag frågar Pontus hur man kan se på Malmö exemplet från en värderares synpunkt. Vad gäller detaljplaner där den tillåtna markanvändningen är industri så påpekar Pontus att det som regel även är tillåtet med kontor som komplement. Han fortsätter med att resonera kring hur läget såväl som detaljplanen styr vad som bör vara markanvändningen på en fastighet. Generellt sett ser Pontus flexibilitet i detaljplanen som något positivt. Detta på grund av att konjunkturen och svängningarna i denne skapar olika förutsättningar för privata aktörer att utveckla en fastighet. Flexibilitet underlättar för aktörer att hitta och anpassa lösningar för fastigheten. Privata aktörer måste ju tjäna pengar och är ofta slipade och hittar sätt att nyttja marknaden på oväntade sätt, resonerar Pontus. Han fortsätter med att konstatera att kommunen självklart ska ta problematiken med flexibla detaljplaner och dess värdering och överlåtelse på allvar. Men hanteringen av problematiken ska helst inte minska detaljplanens flexibilitet.

Vid värdering av en fastighet som är flexibel i markanvändning påpekar Pontus att det rimligen borde utgå från den mest sannolika användningen. Rent marknadsekonomiskt behöver man försöka få det högsta värdet. Vad efterfrågar marknaden? Man ska alltid utgå från högsta och bästa användningen, menar Pontus.

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

Den mest effektiva byggrätten på en fastighet kanske inte alltid stämmer överens med den teoretiska byggrätten.

Jag tar upp Västerås exemplet och frågar Pontus hur man kan resonera kring en sådan fastighetsspekulation som skett i det fallet.

I det fallet menar Pontus att skulden inte kan läggas på den oberoende värderingen som initialt varit underlag för prissättningen på småhustomterna. Vilka instruktioner har värderaren fått? Vilka förutsättningar finns och hur ser uppdraget ut? Generellt sätt är det en bra idé att ta in fler värderare för att stämna av hur de ser på saken, menar Pontus. Återigen tar han upp frågan om vad som är bästa användningen för marken. I detta fallet visade det sig att det inte alltid varit just småhus. Det händer att Bryggan Fastighetsekonomi har olika värderingar på marken än vad kommunen har. Värderare speglar marknaden, uppger Pontus. Spekulation på fastigheter är svårt att undvika. Det kommer att ske på ett sätt eller annat. Vem vet hur marknaden ser ut om tio eller tjugo år?

Jag frågar Pontus hur han ser på tomträtt som en möjlig lösning av problematiken. Det är en lösning, uppger Pontus, men skapar andra problem. Äger man marken har man möjlighet att styra i avtalet. Jag tar upp tidigare kommuners resonemang kring vad en detaljplan kan bidra med vad gäller jobbtillfällen och skatteintäkter och om det borde påverka vem man säljer fastigheter till från kommunens sida. Pontus menar att det är svårt att sja om sådant och det är bättre att ta en högre köpeskilling istället.

Vad gäller andra lösningar som tas upp av kommunerna har det oftast haft med avtalets utformning att göra vid fastighetsförsäljning. Pontus menar att parterna bör reda ut så mycket som möjligt via avtalet men det går inte att skydda sig mot allt. I en öppen och fri marknad vinner man ibland och förlorar ibland. Man kan rimligen inte alltid skydda sig från förlust på marknaden. Rädsla för att göra fel kan vara mycket hämmande och det måste vara okej att göra fel ibland. Vad gäller kommunernas kompetens kring sådana frågor som rör detta arbete påpekar Pontus att det finns en bra kompetens generellt inom kommuner för att tackla problemet som detta arbete undersöker.

Det är dyrt att ta fram en detaljplan och flexibilitet kan minska risken att behöva göra om aspekter i detaljplanen. Mängden problem är konstant, resonerar Pontus, och har man mindre flexibilitet i detaljplanen så uppstår problem på annat håll. Alltså bör överlåtelseproblematiken inte utgöra ett hinder för en mer flexibel detaljplanering, resonerar Pontus.

## **6. Analys och diskussion**

Analysen kommer först att generellt beskriva och analysera hur intervjuade kommuner hanterar problematiken som kan uppstå vid överlåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark. Olika metoder kommer sedan att sättas i kontext till hur kommunerna jobbar med sitt planarbete. Metoderna kommer sedan att jämföras.

### **6.1 Kommuners arbetssätt**

Som nämnt i avsnitt 5.2 är det inte alla kommuner som har erfarenhet av marköverlåtelser av flexibel detaljplanelagd mark som avses i avsnitt 3. Det framstår från intervjuerna att det ofta är resultatet av ett visst arbetssätt från kommunens sida. Som exempel kommer jag här ta upp Stockholm, Göteborg och Linköping. Dessa kommuner säger sig vilja ha mer kontroll i stadens utformning och att detta avspeglas i de detaljplaner som vinner laga kraft inom kommunerna. Då flexibilitet som skapar värderingsproblematik inte är vanlig eller helt frånvarande i städernas detaljplaner så undviks problematiken som detta arbete undersöker. I Stockholm och Göteborg är en större kontroll enklare att åstadkomma då båda städerna har mark som är mycket attraktiv för verksamheter. Det finns alltså inget behov av att göra en detaljplan mer flexibel för att passa fler aktörer. I Linköping säger man sig ha en åtsittande kostym vad gäller detaljplanering på grund av tradition. Större kontroll ger långsiktighet och förutsägbarhet i stadens utveckling från kommunens sida.

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

Även bland kommuner som säger sig ha identifierat eller känner igen problematiken undviks den oftast i samband med att kommunen jobbar på ett visst sätt i sitt planarbete. Som exempel kommer jag här ta upp Uppsala och Örebro. Båda dessa kommuner säger sig jobba principiellt med större flexibilitet i sina detaljplaner. Båda kommunerna motiverar detta med att det ska vara möjligt för fler aktörer att bygga på marken. Behovet i dessa kommuner av mer flexibilitet i detaljplanerna kan potentiellt också relateras till kommunernas marknader. Örebro säger sig vilja skapa ett utbud av olika sorters mark. Båda kommuner tar oftast fram en detaljplan innan markanvisningsavtal tecknas. Men just den problematik vid överlåtelse som kan uppstå vid planer där användningen skapar olika värden på marken undviks i det stora hela trots att kommunerna säger sig ha flexibilitet i sina detaljplaner.

I Uppsalas fall beror detta på att kommunen har ett mycket bra samspel mellan planavdelningen och exploateringsavdelningen på kommunen och en väldigt tydlig bild av vad kommunen vill med detaljplanen. Även om detaljplaner i Uppsala är flexibla i vissa element såsom markanvändning, exploateringsgrad och byggnadshöjd så lämnas det lite utrymme för tolkning om vad som ska bli med området som är detaljplanelagt. Uppsala menar i intervjun att om problematiken uppstår så har kommunen kanske inte varit tillräckligt tydliga med vad de vill med marken.

I Örebros fall jobbar de utifrån vad de kallar Örebromodellen. I korthet går denna modell ut på att detaljplanera först och sedan när detaljplanen vunnit laga kraft introduceras marken till marknaden tillsammans med ett förutbestämt fastslaget markpris baserat på en oberoende expertvärdering. De har alltså inte anbudsförfarande utan väljer aktör att anvisa till på andra grunder. Detta ger kommunen större svängrum när det kommer till att välja aktör som ska få skriva markanvisningsavtal. Denna typ av arbetssätt är möjlig på grund av att Örebro har ett stort markinnehav och kan jobba proaktivt och långsiktigt för att skapa ett utbud av mark inom kommunen. Se även intervjun med Umeå där de jobbar på ett liknande sätt som Örebro. Detta arbetssätt kan tänkas ge upphov till fler exempel där problematik vad gäller värdering och överlåtelse skulle kunna uppstå men verkar generellt inte skapa nämnd problematik.

Ofta motiveras framtagande av en flexibel detaljplan med att det skapar en enklare bygglovsprocess och skapar förutsättningar för fler aktörer att nyttja marken. Men det går även att tilldela mark till en aktör utan att först jämföra med andra aktörer. I Helsingborg är direktanvisning något som i regel tillämpats vid anvisning av mark för näringsliv. För att kunna tillämpa direktanvisning behöver det vara tydligt hur mycket

marken är värd för att kommunen ska kunna minimera de risker som finns med en sådan anvisning (se avsnitt 4.6.1). Flexibilitet i detaljplanen och de frågetecken detta kan skapa är alltså ingen bra utgångspunkt för att sedan tillämpa direktanvisning. Från intervjun med Helsingborg framgår det att det i Helsingborg inte är förekommande att sådan problematik som detta arbete undersöker uppstår.

Det framgår väldigt tydligt att problematiken som detta arbete undersöker inte är vanligt förekommande för de intervjuade kommunerna. Rena lösningar på problematiken om den skulle uppstå har således lyst med sin frånvaro. Det rör sig istället om olika typer av hanteringar av problematiken som mer eller mindre har potential att dämpa den. I de kommuner som själva gav exempel på detaljplaner där problematiken uppstår, alltså i Malmö, Västerås och Örebro, har det varit svårt att få bukt med problematiken. I nästa avsnitt kommer kommunernas föreslagna metoder för hantering av problematiken att beskrivas.

### **6.2 Kommuners föreslagna lösningar på frågeställningen**

Under intervjuerna diskuterades framförallt två detaljplaner, en från Malmö respektive en från Västerås (se avsnitt 3). I intervjun med Helsingborg diskuterades endast exemplet från Malmö med flera tillåtna markanvändningar. Kommunernas resonemang kring hantering av problematiken skiljer sig åt beroende på vilket exempel som diskuteras. Detta avsnitt kommer på grund av detta dela upp metoder för hantering beroende på vilket typexempel från avsnitt 3 som diskuterats.

#### **6.2.1 Hantering av flera tillåtna markanvändningar**

I detaljplanen från Malmö blandas användningarna kontor och industri tillsammans med en hög tillåten byggnadshöjd. Markvärdet för kontor är högre än för industrianvändning. Detaljplanen ligger i ett industriområde. Problemet detta arbete undersöker uppstår endast i de fall där den högre värderade användningen, i detta fall kontorsanvändning, inte efterfrågas. Om marken där tillåten användning är kontor och industri kan säljas till ett pris baserat på den högre värderingen så kommer det att säljas för just det och problematiken som detta arbete undersöker försvinner.

Alla kommuner och även Bryggan Fastighetsekonomi ansåg att tomträttsupplåtelse är en potentiell lösning i de fall marken inte kan erhålla ett försäljningspris baserat på den högre värderade markanvändningen. Men långt ifrån alla kommuner ansåg att

detta är en lösning som är att föredra. Snarare ser en del kommuner detta som en sista utväg om ren försäljning inte går att åstadkomma. Trots detta verkar tomträttsupplåtelse vara den mest sannolika och enklaste lösningen att tillämpa om det inte går att sälja marken till ett pris baserat på den högst värderade markanvändningen. I alla fall om kommunen inte kan tänka sig att sälja för mindre.

På frågan hur man kan hantera överlåtelse av sådan mark som i Malmö-exemplet diskuteras återkommande en metod av vissa kommuner utöver tomträtt. I de fall marken inte kan säljas till ett pris baserat på den högsta värderade tillåtna markanvändningen så har det föreslagits att man istället baserar priset utifrån den andra markanvändningen. Det vill säga den markanvändningen som sannolikt kommer att uppfyllas i detaljplanen. Men vid en sådan metod måste kommunen vara försiktig för att inte bryta mot reglerna om statsstöd (se avsnitt 4.2). Det måste vara tydligt att priset motsvarar marknadsvärdet. Detta kan åstadkommas genom att tillämpa ett öppet anbudsförfarande vad gäller pris för de som vill få marken tilldelad sig och därefter sätta tydliga premisser i efterföljande markanvisningsavtal för hur den slutliga köpeskillingen ska fastställas efter att markanvisningsavtalet upphört. Om ingen vill använda marken som kontor så är det svårt att motivera att en värdering baserat på kontorsanvändningen ska vara grunden för prissättningen.

I de fall en initial prissättning på marken understiger marknadsvärdet för en högre värderad byggrätt finns möjlighet för kommunen att även avtala om en tilläggsköpeskillning i köpehandlingen som aktiveras vid en eventuell ökning av marknadsvärdet av fastigheten exempelvis vid ombyggnation till kontor eller vidareförsäljning som sådan. I intervjun med Göteborg togs villkor om tilläggsköpeskillning upp som ett måste vid en sådan överlåtelse. Tilläggsköpeskillning måste vara enkelt att räkna ut för att den ska anses gälla (se avsnitt 4.10.1). Rent praktiskt skulle ett sådant villkor om tilläggsköpeskillning vara svår att utforma i fallet med flera olika typer av markanvändningar på ett sätt som gör det enkelt att tolka och räkna ut. Om väl fastigheten bebyggdes som industrimark är sannolikheten mycket liten att det skulle rivas och byggas om till kontor. Vad gäller detaljplaner med endast en användning som exempelvis kontor där köpeskillning kan beräknas utefter tillåten BTA verkar det nästan vara regel för de intervjuade kommunerna att tillämpa villkor om tilläggsköpeskillning om avtalad BTA skulle överskridas.

De flesta kommuner som intervjuades använde sig oftare av en fast förutbestämmd prissättning på mark, alltså inte priskonkurrens. Denna fasta prissättning kan baseras på en oberoende expertvärdering (se avsnitt 4.2) eller att kommunen själva sätter ett pris. Det är dock att föredra att priset baseras på en oberoende expertvärdering. Från

intervjuerna framgår det att denna fasta prissättning alltid utgår från den högst värderade byggrätten för de intervjuade kommunerna. Det uppkom inget exempel där kommunerna baserar ett fast pris på en lägre värderad byggrätt. Fast prissättning skapar möjlighet för kommunerna att ha andra kriterier som avgör vilken aktör som får skriva markanvisningsavtal. Återigen måste det framgå tydligt i markanvisningsavtalet hur den slutliga köpeskillingen ska bestämmas. Det går ofta en lång period från det att markanvisningsavtal tecknas tills dess försäljningen genomförs. Köpeskillingen ska ju motsvara marknadsvärdet vid överlåtelse tillfället.

### **6.2.2 Hantering av byggnation och upplåtelseform**

I detaljplanen från Västerås handlade problematiken om hur kommunen kan styra byggnation och upplåtelse i en flexibel detaljplan med markanvändningen bostäder. På frågan hur man kan hantera en sådan problematik svarade kommunerna övergripande att det är något som bör utformas i avtalen kommunerna skriver med köparen. Det framgår i intervjuerna att vitesklausuler i avtal ofta kopplas till krav om byggstart eller slutbesked och förbud mot att sälja fastigheten vidare till tredje man. En kombination av sådana vitesklausuler kan skapa ett bra men inte heltäckande skydd mot sådan markspekulation som pågick i exemplet från Västerås. Detta är alla kommuner överens om. Linköping och Västerås tar även upp just värderingen av marken i sådant fall som en faktor som kan göra spekulation av mark mer eller mindre sannolik. Om det är en konkurrensutsatt värdering från början minskar risken att priset som marken säljs för faller under någon form av högre värdering senare.

Vad gäller styrning av upplåtelseform på bostäder framkom två olika sätt som detta kan hanteras på. Oftast verkar styrning endast vara nödvändigt i de fall kommunen önskar att upplåtelseformen är hyresrätter då detta vanligtvis är den upplåtelseform som har en lägre värdering gentemot bostadsrätter. I Göteborgs fall har man tagit fram förfogandeförbud som ett sådant styrmedel (se avsnitt 4.11). Även Linköping säger sig överväga användningen av just förfogandeförbud som ett styrmedel i deras bostadsförsörjning inom kommunen. Örebro, som har värderingszoner för bostäder, argumenterar att det går att styra mot hyresrätter genom att avtala om vite som uppgår till mellanskillnaden av värderingen för hyresrätter och bostadsrätter. Det är dock svårt att se att samma resultat inte skulle kunna uppnås med hjälp av en tilläggsköpeskillning som motsvarar samma skillnad. Det kanske till och med är att föredra då vitet ska vara förutbestämt och det är svårt att sia om framtida värden på en sådan omvandling från hyres- till bostadsrätt. Med en sådan lösning hindras dock inte omvandling till bostadsrätter men det minskar incitamenten att göra det. Många



kommuner ser dock inte detta som ett problem. Ofta är bostadsutvecklare intresserade av att ha en långsiktig relation till kommunen för framtida samarbeten. Det framgår från intervjuerna att det ligger långt ifrån etablerade bostadsutvecklare att gå emot kommunens vilja kring upplåtelseform av den anledningen.

### **6.3 För- och nackdelar med hanteringar av problematik**

Att det behöver ske en hantering förutsätter att en detaljplan är flexibel på det sätt som beskrivs i avsnitt 3 och att det inte går att sälja mark till ett pris som baseras på den högst värderade användningen eller byggrätten alternativt att kommunen vill undvika spekulation. I detta avsnitt analyseras de föreslagna hanteringarna av denna problematik såväl som andra potentiella hanteringar och när de kan och bör användas.

#### **6.3.1 Tomträtt**

För att upprätta och förvalta tomträtter behövs det resurser från kommunen i form av administration och förvaltning. Avtal ska upprättas och underlag för värdering av tomträttsavgälden behöver tas fram. Det är också en mycket långsiktig lösning som inte är helt enkel att ta sig ur. Kompetens som behövs för att förvalta tomträtter behöver således också långsiktigt finnas inom kommunen. Vid tillämpning av tomträttsupplåtelse istället för försäljning realiserar inte värdet av marken direkt utan låses snarare in i tomträten över en lång tidsperiod. Detta kan göra det svårare för kommunen att finansiera utbyggnad av allmän platsmark eller andra kommunala åtaganden i en detaljplan. På grund av ovan nämnda aspekter är det svårt för kommuner som i dagsläget inte jobbar mycket med tomträtter att motivera en sådan lösning i de fall mark ska överlätas som innehar problematiken som detta arbete undersöker.

Fördelarna med tomträtt som en hantering av problematiken är speglade i nackdelarna. Med en tomträttsupplåtelse kan kommunen som fastighetsägare ställa andra krav på fastighetens nyttjande än vad som är möjligt annars. Vidare kan kommunen som fastighetsägare behålla eventuella värdestegringar som sker under tomträttens löptid som vid ett senare tillfälle kan realiserar. Under tiden tomträten löper erhåller även kommunen en förutsägbar inkomst och är tomträttsinnehavet stort inom kommunen kan den inkomst avgälderna inbringar vara en stor och förutsägbar inkomstkälla för kommunen. Olika kommuner har olika stora tomträttsinnehav och de fördelar som är listade ovan kan framförallt anses vara fördelar för de kommuner som redan har ett stort tomträttsinnehav och en erfarenhet av långsiktig förvaltning inom kommunen.

### 6.3.2 Tilläggsköpeskilling

Tilläggsköpeskilling används av kommunerna framförallt i de fall den färdiga mängden BTA överskrider avtalad BTA. Tilläggsköpeskilling ska vara enkelt att räkna ut och det måste vara tydligt och inte en punkt för tolkning i köpeavtalet när eventuell tilläggsköpeskilling ska utgå (se avsnitt 4.10.1). Tilläggsköpeskilling måste följa de formkrav som ställs upp i 4 kap. 1 § JB för att anses vara gällande. Detta ställer krav på de kommuner som vill använda sig av tilläggsköpeskilling som en del av deras arbete för att hantera problematiken som kan uppstå med flexibla detaljplaner. I de fall tilläggsköpeskilling ska utgå måste det motsvara en ökning av marknadsvärdet på fastigheten för att det ska ligga i linje med 2 kap. 8 § KL. Alltså, om en bostadsfastighet ombildas från hyresrätter till bostadsrätter ska tilläggsköpeskillingen motsvara mellanskillnaden av marknadsvärdet för dessa två upplåtelseformer. Det finns dock problem med en sådan lösning för just upplåtelseform. Att bostadsrätter är mer värdefulla än hyresrätter är vanligt men är inte en regel (se intervju med Stockholm). Det är inte helt enkelt att utforma en sådan tilläggsköpeskilling på ett sätt som är enkelt och tydligt att räkna ut. Samma resonemang gäller även när tilläggsköpeskilling ska användas vid försäljning av mark som en detaljplan med flera markanvändningar om marken säljs till ett pris baserat på en lägre värderad tillåten markanvändning.

Det kan även bli problem med finansieringen av en sådan tilläggsköpeskilling om den skulle vara stor. Lösning på hur kommunen kan säkerställa att tilläggsköpeskilling kan betalas är bland annat att kommunen får panträtt i fastigheten. Detta är dock inget som marknaden verkar gilla (se intervju med Göteborg). Istället är det bättre att nyttja tilläggsköpeskilling om det är en aktör som kommunen med säkerhet vet långsiktigt kommer att vara en stark aktör på marknaden och har det kapital som krävs långsiktigt för att kunna betala eventuell tilläggsköpeskilling.

Om kommunen kan utforma tilläggsköpeskilling på ett sätt som är enkelt att räkna ut vid en förutbestämd händelse som inte är öppen för tolkning och säkerställa att den kan betalas finns fördelar med en sådan tillämpning. Kommunen kan säkerställa att de inte går miste om något potentiellt värde vid en försäljning och säkerställa att marken säljs för marknadsvärdet. Byggherren får också tillgång och full lagfart på fastigheten och kan belåna den för att finansiera projektet. Tilläggsköpeskillingen kan inte anses vara avskräckande för att hindra ny fastighetsägare att göra om eller sälja fastigheten vidare. Snarare är det att se som ett sätt för kommunen att tillhandahålla hela värdet på fastigheten. Ingen kommun som intervjuades tog upp tilläggsköpeskilling som en ren lösning på problematiken som kan uppstå i flexibla

detaljplaner. Det finns som nämnt ovan många aspekter att ta hänsyn till och reda ut innan tilläggsköpeskillning är en lösning som kan övervägas.

### 6.3.3 Viten

Till skillnad från tilläggsköpeskillning kan viten användas mer i avskräckande syften vid överlåtelse av mark. Det går också att argumentera för att det skulle vara något enklare att inkludera viten i avtal än tilläggsköpeskillning. Risken för att köpet hävs som en följd av en vitesklausul är noll till skillnad från en dåligt utformad tilläggsköpeskillning. Vitets storlek kan bestämmas utifrån olika kriterier som köpeskillning, som var fallet i Västerås-exemplet, eller direkt till ett fast belopp. Storleken borde täcka eventuell värdeökning som uppstår vid avtalsbrott samt extra för att agera i avskräckande syfte. Syftet med viten är inte att tjäna pengar utan som nämnt avskräcka vissa händelser från att ske. Det råder stor avtalsfrihet när viten förhandlas fram mellan kommunen och byggherren vilket är en fördel vid dess tillämpning. Till skillnad från tilläggsköpeskillning kan vitesbelopp jämkas om hela beloppet inte anses vara skäligt. Risken för jämkning är dock liten (se avsnitt 4.10.2).

Viten sägs användas av de intervjuade kommunerna framförallt för att säkerställa att byggnation påbörjas eller slutförs under en viss tidsperiod, för att avskräcka spekulation på fastigheten eller för att säkerställa vissa gestaltungsfrågor. I intervjun med Örebro sägs viten användas av kommunen för att säkerställa en viss upplåtelseform på bostäder. Viten som en lösning på den specifika överlåtelseproblematik som kan uppstå i flexibla detaljplaner är dock svår att se. Snarare är viten att se som verktyg för att avskräcka vissa händelser. Men det är svårt att se att viten kan tillämpas för att komma runt det faktum att kommunala försäljningar av mark måste ske till marknadsvärde. Viten är, till skillnad från tilläggsköpeskillning, inte att se som just köpeskillning. Viten kan dock anses vara ett bra verktyg för att motverka sådan spekulation som pågick i Västerås-exemplet om det är tillräckligt högt.

### 6.3.4 Förfogandeförbud

Förfogandeförbud är den enda beprövade lösningen på en aspekt av problematiken detta arbete undersöker som framkommit under intervjuerna. Specifikt är det en lösning på hur kommunen kan styra flerbostadshus upplåtelseform mot hyresrätter utan att ge en enskild näringsidkare någon form av stöd i samband med överlåtelse av fastigheten. Göteborg tillämpar förfogandeförbud specifikt i de fall kommunen önskar öka mängden hyresrätter långsiktigt i staden. Förfogandeförbud är en form av överlåtelseförbud där fastigheten paketeras i ett bolag som har som uppgift att

förvalta fastigheten som hyresrätter. Bolaget kan säljas fritt under förutsättning att nya ägare inte ändrar bolagets uppdrag. Genom att skapa marknadsförutsättningar som begränsar värdet på marken till en värdering baserat på hyresrätter kan kommunen sälja marken till ett pris som understiger ett potentiellt värde om marken skulle ha en annan upplåtelseform. Detta fungerar för att förfogandeförbud sätter långsiktiga begränsningar för hur fastigheten kan användas. På detta sätt kan fastigheten säljas till ett lägre pris utan att bryta mot regler om statsstöd.

Det är definitivt en fördel när kommuner vill eller behöver styra bostadsformen till just hyresrätter men det framgår från intervjun att det endast har just den tillämpningen. Det är en långtgående och ganska inskränkande styrning av fastigheten och det går att se situationer där en sådan lösning inte är särskilt attraktiv från köparens sida. Om det går att hantera problematiken på annat sätt via tilläggsköpeskilling eller annat så kanske det är att föredra från en köpares perspektiv. Som nämnt i avsnitt 4.11 så är förfogandeförbud ett intressant exempel på en faktisk lösning på hur man kan hantera en viss flexibilitet som ger upphov till olika värderingar beroende på hur marken faktiskt ska användas. Men det är också en lösning som är väldigt specifik i sitt tillämpningsområde.

### 6.3.5 Arrende

Vad gäller hanteringen av problematik som detta arbete undersöker vid överlåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark nämndes det kort under intervjun med Bryggan Fastighetsekonomi att arrende kan vara potentiell lösning av vissa aspekter av problematiken kring flexibla detaljplaner. Specifikt skulle det handla om styrning av byggstart. Ett lägenhetsarrende kan upplåtas till en potentiell köpare som efter en viss prestation eller investering får förvärva fastigheten. En sådan investering eller prestation kan vara att förvärv får ske först efter att betongplattan till byggnationen gjutits. Fördelen från kommunens sida med en sådan styrning av köparen är att de behåller äganderätten till fastigheten samtidigt som de, under förutsättning att den potentiella köparen inte uppnår krävd prestation, kan säga upp arrendet och söka sig till en annan aktör.

Problemet från köparens sida är att det, även om de skulle uppfylla prestationen, inte är bindande för kommunen att sälja fastigheten efteråt eftersom löfte om köp inte är bindande. Köparen måste alltså helt lita på kommunen vid ett sådant avtal. Vidare kan den som vill köpa under tiden arrendet gäller inte belåna fastigheten för att finansiera investeringen eller prestationen som de måste utföra. Detta begränsar potentiella köpare till de som är tillräckligt finansiellt starka för att kunna finansiera en sådan

investering utan belåning av fastigheten. Värdet av fastigheten kan också ändras under arrendets löptid vilket gör framtida förvärv från arrendatorn ännu mer osäkra.

### **6.4 Värderingsproblematik eller statsstödsproblematik?**

Under detta arbetes gång har problematiken som undersökts hänvisats till de värderingsskillnader som kan uppstå i en flexibel detaljplan och överlåtelse av sådan mark. Men det har framkommit under intervjuerna att den grundläggande utgångspunkten för försäljning av sådan mark handlar om vad som kan anses som marknadsvärde i enlighet med statsstödsreglerna. Kommunen måste alltid passa sig för att bryta mot dessa regler för att undvika att köp hävs eller att utvecklingsprojekt stannar av. En del av de intervjuade kommunerna säger sig vilja ha bra betalt för marken. Även om det inte varit fallet skulle det vara svårt att motivera för kommuner att sälja mark till ett pris baserat på en värdering av en markanvändning som understiger den tillåtna inom detaljplanen markanvändning som skulle kunna erhålla högst köpeskillning. I fallet med förfogandeförbud tar man hänsyn till detta genom att begränsa marknadsvärdet långsiktigt och kan då undvika detta dilemma. Den tillämpningen gäller endast bostäder där kommunen faktiskt har ett stort ansvar att tillgodose en bra mix av boendeformer (se avsnitt 4.5) och det handlar i det fallet inte om markanvändning utan snarare om upplåtelseform på markanvändningen för bostäder.

Samtidigt går det inte att påstå att Västerås på något sätt brutit mot några statsstödsregler när de sålde småhustomter för ett pris som visade sig understiga det högsta värdet för marken. Snarare är det ett olyckligt fall av misslyckad styrning och tydlighet med vad kommunen vill med marken. I fallet från Malmö med flera olika tillåtna markanvändningar med olika värderingar är det svårare att säga vad som skulle kunna göra att en potentiell försäljning av marken skulle bryta mot statsstödsregler. Det hade varit enklare för kommunen om de kunde erhålla en köpeskillning baserat på den högre värderade markanvändningen i det fallet. Men om de inte hittar en köpare för ett pris baserat på en sådan markanvändning kan de antingen vänta, sälja till ett lägre pris eller upplåta fastigheten som en tomträtt. Om utgångspunkten är att sälja måste det pris det säljs för säkerställt motsvara gällande marknadsvärde av fastigheten för att försäljningen inte ska kunna anses vara stöd till köparen som enskild näringsidkare. Om markanvisningsavtal tecknas innan överlåtelsen, uppstår en längre period för nya anbud att inkomma och detta skapar också osäkerhet för exploitören som vill köpa marken för ett pris som inte motsvarar högst värderade markanvändningen. Om ett anbud inkommer sent under

markanvisningsavtalets löptid som syftar på att utveckla fastigheten mot den högre värderade markanvändningen måste kommunen ta ställning till detta.

Det är inte helt glasklart från intervjuerna eller teorin om vad som faktiskt kan anses som individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare. Om en fastighet inte kan erhålla ett pris som är beräknat utifrån en mer värdefull markanvändning så måste ju marknadspriset logiskt ligga under en sådan beräkning. En del kommuner som intervjuats menar dock ändå att kommunen måste skydda sig och på något sätt inkorporera någon form av ersättning om det i framtiden visar sig att marken säljs vidare till en högre köpeskilling. Detta är en rimlig utgångspunkt men svårare att utforma i de avtalen kommunen skriver med köparen vid överlåtelse. Ju mer flexibel en detaljplan är desto mer komplext behöver ett sådant avtal rimligen vara för att skydda kommunen från att gå miste om potentiella värdestegringar av fastigheten, säkerställa att 2 kap. 8 § KL efterföljs och att kommunens önskade styrning av projektet efterföljs. Ju mer komplext avtalet behöver vara, desto mer komplext blir det att säkerställa avtalets fullgörande. Under intervjun med Umeå lyftes också komplexitet i avtal som något som i förlängningen har potential att påverka marknadsvärdet på fastigheten negativt. Det finns alltså flera anledningar till varför det skulle ligga i kommunens intresse av att ha ett så enkelt avtal som möjligt eller nödvändigt.

Kanske är det bäst att jobba så som många kommuner säger sig göra med mer styrning i detaljplanen och eliminera de flesta frågor som kan uppstå vid överlåtelse av flexibel detaljplanelagd mark. Men samtidigt kanske det är värt för vissa kommuner att trots potentiell problematik fortsätta ta fram flexibla detaljplaner för att åstadkomma de mål kommunen sätter upp vad gäller utveckling och tackla andra problem som de individuella kommunerna kan tänkas ha.

### **6.5 Hinder för en mer flexibel detaljplanering**

Åsikterna skiljer sig åt från kommunerna om problematiken med flexibla detaljplaner skulle utgöra ett hinder för att ta fram fler sådana planer. De kommuner som i dagsläget säger sig ha mer flexibilitet i sina detaljplaner menar att fördelarna kan väga upp de problem det kan skapa. Det största potentiella hindret som kommit upp är framförallt förbudet mot inriktat stöd till enskilda näringsidkare och hur kommunen kan hamna i en situation vid överlåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark där ett sådant stöd riskerar att ske. Om detta är fallet råder det dock delade meningar från kommunerna. Att en sådan situation skulle uppstå verkar från intervjuerna vara mycket ovanlig. Om kommunen inte kan sälja sin mark för ett pris baserat på en

## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

högre värderad markanvändning kan man ställa sig frågande om varför en sådan högre värderad markanvändning från början ska vara tillåten inom detaljplanen. Det skapar visserligen långsiktiga förutsättningar för marken och området att utvecklas och förlänger potentiellt aktualiteten av detaljplanen. Men från de kommuner som säger sig jobba mer med flexibilitet så menar de att problemen undviks i sin helhet tack vare kommunens sätt att arbeta internt med sin planprocess. Även om en detaljplan är flexibel måste det framgå tydligt vad kommunen vill ska hända med marken menar de.

Om kommunen behöver hantera en situation där de inte kan få bra betalt för marken är kanske en större rädsla att kommunen ska gå miste om något värde i fastigheten. Man vill inte "skänka" bort värden på marken och skriver avtal om tilläggsköpeskilling och inkorporerar viten i avtal för att tillgodose sig framtida värden eller hindra en viss värdeutveckling. Detta är inget juridiskt hinder i sig för en mer flexibel detaljplanering. Tidsperioden som kommunen kan försäkra sig om att få en sådan eventuell framtida värdeökning av fastigheten är dock oklar. Även kommuner har tillåtelse att göra dåliga affärer ibland. En långtgående inskränkning av köparens rätt att nyttja fastigheten de köpt på ett sätt som är i enlighet med detaljplan kan argumenteras vara både resurskrävande för köparen och kommunen som säljare. Är tidsperspektiven långa för eventuella inskränkningar måste kommunen långsiktigt säkra upp att avtalet kan efterlevas. Det landar i slutändan kanske om vilka prioriteringar varje enskild kommun har i sitt planarbete och överlåtelse av mark. Finns det en tydlig plan för staden och vilja från marknaden att en utveckling ska ske åt en viss riktning så kanske behovet för flexibilitet i detaljplaner inte finns på det sättet som denna rapport undersökt. Men samtidigt kan det vara ett sätt för kommuner att dels effektivisera planprocessen, möjliggöra marknaden att få friare tyglar i hur ett område bör utvecklas eller förlänga aktualiteten av en detaljplan. Dessa fördelar måste vägas mot de potentiella problem som kan uppstå vid försäljning och genomförande av en sådan plan.

## 7. Slutsats

Flexibla detaljplaner som liknar de typexempel denna rapport tar upp är ovanligt bland de intervjuade kommunerna. De förekommer men kommunerna har ingen stor erfarenhet av situationer där flexibilitet i detaljplanen skapar sådan problematik som skulle försvåra överlåtelse av marken. Detta är till stor del på grund av hur kommunerna jobbar i sitt planarbete och i många fall undviker problematiken.

Det finns inget entydigt svar på hur kommunen ska hantera överlåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark utan snarare en rad metoder som kan användas beroende på vad kommunen vill undvika. Är målet att distansera sig från de gällande statsstödsreglerna behöver kommunen säkerställa att det inte råder några tvivel om att överlåtelsen sker till marknadsvärde. Detta kan åstadkommas med hjälp av tilläggsköpeskilling i de fall det är möjligt. Alternativt kan marknadsförutsättningar skapas som gör det långsiktiga marknadsvärdet på fastigheten enklare att fastslå. Exempel på en sådan lösning är förfogandeförbud som säkerställer att en fastighet kan säljas till ett pris som är baserat på upplåtelseformen hyresrätt på bostadsmark. Kommunen kan också upplåta marken som tomträtt och på så sätt styra fastigheten ytterligare och undvika gynnande av enskilda näringsidkare. Om kommunen vill skydda sig mot spekulation eller tillgodose sig framtida värden av fastigheter de säljer kan en kombination av viten och tilläggsköpeskilling tillämpas.



## Överlåtelse och upplåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark

---

Metoder som används för att hantera problematik när den uppstår skapar även komplexitet vid överlåtelsens avtalsförhandlingar. Ju mer problem det är att reda ut vid överlåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark desto mer komplext behöver associerade avtal vara för att hantera alla scenarier kommunen önskar undvika. Det blir mer resurskrävande för kommunen att hantera dessa frågor.

Problem som kan uppstå i samband med överlåtelse av flexibelt detaljplanelagd mark är förutom statsstödsreglerna inget som borde stå i vägen för en mer flexibel detaljplanering i Sveriges kommuner. Möjligheten att göra en detaljplan flexibel finns och kan nyttjas i de fall kommunen anser att eventuella frågetecken och problem kompenseras av de fördelar flexibilitet i detaljplan kan medföra. I slutändan handlar det om vad kommunen behöver i en detaljplan. Det viktigaste är att säkerställa att alla försäljningar av kommunägd mark sker till marknadsvärde. Många kommuner säger sig jobba integrerat mellan olika avdelningar i sin planprocess och menar att detta är nyckeln för att undvika de flesta problem som kan uppstå i mer flexibla detaljplaner.

### **7.1 Förslag till vidare studier**

Något som detta examensarbete tyvärr inte kunde djupdyka mer i är användningen av överlåtelseförbud eller förfogandeförbud som ett medel för kommunen att skapa marknadsförutsättningar som påverkar värdet av en fastighet. Förfogandeförbudet gäller ju endast för bostäder och specifikt för att styra mot upplåtelsen hyresrätt. Kan liknande metoder utvecklas för andra typer av begränsningar i detaljplan?

## 8. Referenslista

### 8.1 Offentligt tryck

Agerberg, A., Moberg, O. (2019), *Introduktion till underlag för exploateringsavtal*, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

Moberg, O. (2007), *Tillämpningen av EG-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings försäljning och köp av mark och byggnader*, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (Cirkulär 2007:8)  
<https://skr.se/download/18.14995aea175214466cfc046/1602843818741/2007008.pdf>

Moberg, O. (2014), *Riktlinjer för kommunala markanvisningar och exploateringsavtal*, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (Cirkulär 14:46)

Regeringens proposition 2000/01:26, *Bostadsförsörjningsfrågor m.m*

SOU 2012:71, *Tomträttsavgäld och friköp*

SOU 1952:28, *Lagberedningens förslag till ny lagstiftning om tomträtt m. m.*

### 8.2 Litteratur

Bengtsson, I. (2018). *Fastighetsvärdering : om värdeteori och värderingsmetoder*

Carlbring, M., Gustafsson, A. (2022), *Exploateringsavtal*, Studentlitteratur AB

Jensen, U., Sollbe, K. (2020). *Kommunala marktransaktioner*, Norstedts Juridik

Olsson, L. (2019), *PM om förfogandeförbud* Göteborgs Stad., Fastighetskontoret.

### 8.3 Lagkommentarer

Lundin, O., Madell, T (2023), *Kommunallagen - En kommentar (JUNO) 4: upplagan*, Norstedts Juridik

### 8.4 Myndighetspublikationer

Boverket (2020). *PBL kunskapsbanken - Planbestämmelser för detaljplan 1 augusti 2018 - 30 september 2020*.

Europeiska Kommissionen (2016), *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01)*

### 8.5 Examensarbeten

Jimson, K., Jonasson, S. (2014). *Kommunal Markförsäljning*, Examensarbete Lunds Tekniska Högskola

Söderberg, C., Åqvist, A. (2013), *Juniorfinansiering av fastighetsinvesteringar. En studie av kapitalmarknaden för hög belåning av fastighetsinvesteringar i Sverige*, Examensarbete Kungliga Tekniska Högskolan

### 8.6 Elektroniska källor

Sveriges Domstolar (2019), *Lägenhetsarrende*.

<https://www.domstol.se/amnen/hyra-bostadsratt-och-arrende/arrende/lagenhetsarrende/> [2023-04-22]

## 8.7 Muntliga källor

Borssén, A. Jurist, Malmö Stad. Intervju 2023-03-07

Borgstrand, P. Senior fastighetskonsult och värderare, Bryggan Fastighetsekonomi Malmö. Intervju 2023-04-17

Brånäs, O. Projektledare för Inre Hamnen, Norrköpings kommun. Intervju 2023-03-09

Hagvall, R. Fastighetsvärderare, Stockholms stad. Intervju 2023-02-20

Hammas, H. Strateg och lantmätare, Uppsala kommun. Intervju 2023-03-08

Karlsson, M. Projektchef näringsliv, Västerås kommun. Intervju 2023-02-16

Nyqvist, S. Exploateringsstrateg, Örebro kommun. Intervju 2023-02-23

Olsson, L. Jurist, Göteborgs stad, Intervju 2023-02-17

Sivervik, J. Mark- och exploateringsingenjör, Linköpings kommun. Intervju 2023-03-16

Sjöström, J. Mark- och exploateringsingenjör, Umeå kommun. Intervju 2023-03-10

Thorsson, S. Exploateringsingenjör, Helsingborgs stad. Intervju 2023-02-16

## 8.8 Rättsfall

Kammarrätten Göteborg m nr 2770-22

NJA 1998 s 462

RH 2011:18

RH 1997:39

RÅ 2010 ref. 119 I

## **8.9 Lagar och författningar**

SFS nr: 2010:900, *Plan- och bygglag (2010:900)*

SFS nr: 2017:725, *Kommunallag (2017:725)*

SFS nr: 1970:994, *Jordabalk (1970:994)*

SFS nr: 2014:899, *Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar*

SFS nr: 1915:218, *Lag om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (Avtalslagen i folkmun)*

SFR nr: 2000:1383, *Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*