

Markanvisning för kontor och handel

Frans Martinsson
Viktor Rosengren

Copyright © 2013 Frans Martinsson och Viktor Rosengren
Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet.

Fastighetsvetenskap
Institutionen för teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 LUND
Tel: +46 (0)46 222 73 92
Fax: +46 (0)46 222 30 95
Hemsida: www.lantm.lth.se

ISRN/LUTVDG/TVLM/14/5299 SE

Markanvisning för kontor och handel

Municipal option of land sale for commercial property development

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Frans Martinsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet
Viktor Rosengren, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Handledare/Supervisor:

Klas Ernard Borges, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Ingemar Bengtsson, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Åsa Hansson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet
Kristina Nilsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Markanvisning, exploatering, kontor, handel, kommunalt markägande

Keywords:

Municipal option of land sale, commercial property development, municipal land ownership

Abstract

The municipality has a key position in the urban planning process. The possibility of municipal land ownership provides a greater influence on the planning process. The municipality's role as a planner and landowner is often discussed in the context of residential property development and lack of housing. Commercial property is another important part of the economy. In the public debate it is often overshadowed by the issue of housing. This report therefore aims to investigate the impact of the municipal land ownership. The report is limited to commercial property development on municipal land, how the municipality uses its monopoly of urban planning, and how the significant land ownership is part of this public role.

A municipal option of land sale is an exclusive right to a certain time to negotiate with the municipality to obtain the right to the land through acquisition or leasehold, and to implement the intended settlement. There is no specific law governing municipal option of land sale. However, there are some legal requirements for the municipality in addition to those of other landowners. These requirements state that the pricing has to be at market value and that the municipality shall act impartially and consistently. General terms and guidelines for option of land sale are sometimes specified in a municipal policy.

The report's introductory section includes a review of literature, research, legislation, and court cases. A questionnaire survey was done, addressed to the 50 largest municipalities in Sweden, in terms of population. A response rate of 54% was achieved. Complementary interviews were conducted with three commercial property developers. Some of the responding municipalities' policy on option of land sale has been studied as well.

The study indicated that half of the responding municipalities initially owned more than 60% of the land that is the subject of planned and ongoing commercial property development.

Most of the municipalities also indicated that land sales are often preceded by an option of land sale. The study also indicated that some municipalities optioned their land without a policy. There are good reasons for these municipalities to establish a policy since it simplifies the process of option of land sale and increases the transparency. The interviewed property developers used the policy and also stressed the importance of such a document. It was not clear how commercial property development should be managed in the studied policies. It is recommended that municipalities clarify the process of option of land sale for commercial property development.

The three land developers expressed different opinions. Among others, it emerged that the process of option of land sale was time consuming, that municipalities are not

marketing attractive land to any great extent. The benefits of local management was also pointed out e.g., that the municipality can be a considered as a professional business partner and be active if you presented a good idea.

Several municipalities value land by themselves. Lack of competition and municipal involvement in the urban planning process could mean that pricing differ from the market value. It is recommended that the municipality contract independent external property appraisers if competence or time is limited.

The municipality has an important role in urban planning. It is important that they work for a clear and transparent process which permits integration of all relevant stakeholders. Option of land sale for commercial property development is an important part in this process.

Sammanfattning

Kommunen är en juridisk person som sköter den offentliga förvaltningen på lokal nivå. I samhällsbyggnadsprocessen har kommunen genom planmonopolet en central ställning. Möjligheten till kommunalt markägande ger kommunen ett större inflytande i samhällsbyggnadsprocessen. Kommunens roll som samhällsplanerare och markägare lyfts ofta fram i diskussioner kring bostäder och bostadsbrist. Näringslivet är en annan viktig del av samhällsekonomin, däribland exploatering för kontor, handel och annan liknande verksamhet. I samhällsdebatten hamnar dessa verksamheter ofta i skuggan av bostadsfrågan. Denna rapport syftar därför till att utreda hur kommunen i sin roll som samhällsplanerare och markägare kan bidra till en effektivare markanvisningsprocess i samband med exploatering för kontor och handel. Rapporten är avgränsad till exploatering på kommunal mark, då kommunen med sitt planmonopol, betydande markägande och offentliga roll är en intressant aktör.

Det finns ingen särskild lag som reglerar markanvisning och kommunal markförsäljning. Det finns dock några lagkrav på kommunen utöver vad som gäller för andra aktörer. Dessa innebär bl. a att prissättning ska ske till marknadsvärde och att kommunen ska agera opartiskt och konsekvent. Det finns även situationer då en markförsäljning kan hamna inom ramen för annan lagstiftning, exempelvis kan det röra sig om offentlig upphandling.

Markanvisning är ett redskap som kommunen har till sitt förfogande vid exploatering och utveckling av kommunal mark. Markanvisningsbegreppet varierar mellan olika kommuner. Flera stora kommuner väljer att definiera markanvisning som en rätt för en byggherre att under viss tid förhandla med kommunen om att genomföra ett projekt på ett utvalt kommunalt markområde. I rapporten används en liknande definition. En markanvisning leder normalt sett till att byggherren erhåller rätt till markområdet genom förvärv eller tomträtt.

En markanvisning kan ske genom anbudsanvisning. Detta är en jämförelsemetod där byggherrarna ges möjlighet att konkurrera om marken. Ett alternativ till anbudsanvisning är direktanvisning. Denna metod innebär att en byggherre tilldelas rätten till ett markområde utan konkurrensutsättning. Allmänna villkor och riktlinjer för markanvisningar kan anges i en kommunal markanvisningspolicy.

Rapportens inledande del innefattar en litteraturstudie av forskningsrapporter, kurslitteratur, lagstiftning, rättsfall m m. En enkätstudie riktad till de 50 största kommunerna sett till befolkningens mängd har genomförts. En svarsfrekvens på 54 % uppnåddes. Kompletterande intervjuer har utförts med tre byggherrar aktiva inom kontor och handel. Som fördjupning av enkätstudien har de medverkande kommunernas markanvisningspolicier studerats.

Av de svarande kommunerna angav hälften att de äger mer än 60 % av den markareal som är föremål för planerad och pågående exploatering för kontor och handel. En

kommun angav att de ägde 100 % av denna mark. Flertalet av kommunerna angav också att markförsäljningar ofta föregås av en markanvisning. Det förekom att några kommuner markanvisade utan stöd av en markanvisningspolicy. Det finns anledning för dessa kommuner att upprätta en policy då den tydliggör markanvisningsprocessen och bidrar till att göra ärendehanteringens konsekvent. De intervjuade byggherrarna använde och var positivt inställda till markanvisningspolicy. Av studerade markanvisningspolicy framgick det inte tydligt hur markanvisning för kontor och handel ska hanteras. Kommunerna bör överväga att tydliggöra markanvisningsprocessen vid exploatering för kontor, handel och liknande verksamhet.

Byggherrarna framförde olika åsikter. Bl a framkom att markanvisningsprocessen var tidskrävande, att kommuner inte marknadsförde attraktiv mark i någon större utsträckning och en kommun kritiserades för att de i stor utsträckning exploaterade kommunal mark för dessa ändamål i egen regi. En annan synpunkt var att man också såg fördelar med kommunernas hantering, t ex att kommunen fungerar som en professionell affärspart och att de kan vara tillmötesgående om man lägger fram en bra idé.

Flera kommuner värderar i hög utsträckning mark själva vid direktanvisning. Det riskerar att strida mot de krav som ställs på kommunen angående marknadsmässig prissättning. I situationer då kommunen misstänker att det råder konkurrens om marken eller när marknadsvärdet är svårbedömt bör anbudsanvisning vara huvudmetoden. Vid direktanvisning i situationer där kommunen har incitament att frångå marknadsvärdet bör marken värderas av oberoende extern värderare. Dessa incitament uppstår främst i komplexa exploateringsprojekt där kommunen samtidigt agerar i flera roller eller i situationer när kommunen är väldigt angelägen att genomföra en affär.

Sammantaget kan man konstatera att kommunerna har en viktig roll inom exploatering för kontor och handel. Det är därför viktigt att de arbetar för en tydlig och transparent process där hänsyn tas till alla intressenter.

Förord

Detta examensarbete har genomförts vid avdelningen för Fastighetsvetenskap vid Lunds Tekniska Högskola.

Ett speciellt tack riktas till vår handledare, universitetslektor Klas Ernald Borges, för hans engagemang och värdefulla kommentarer under arbetets gång.

Vi vill tacka alla kommuner som deltagit i vår enkätstudie. Ett stort tack riktas också till Hans Axelsson på DIÖS, Simon Backe på JM och Magnus Tengberg på Vasakronan för deras insats.

Örup den 30 maj 2013

Frans Martinsson & Viktor Rosengren

Innehållsförteckning

1	Inledning	15
1.1	Bakgrund.....	15
1.2	Syfte	15
1.3	Frågeställningar.....	16
1.4	Metod	16
1.4.1	Litteraturstudie	16
1.4.2	Enkätundersökning.....	16
1.4.3	Intervjuer	16
1.5	Avgränsningar.....	16
2	Kommunal organisation och lagstiftning	19
2.1	Introduktion.....	19
2.2	Kommunal organisation.....	19
2.3	Den kommunala självstyrelsen	20
2.4	Delar av kommunallagen och förvaltningslagen.....	21
3	Markägande och markpolitik	25
3.1	Introduktion.....	25
3.2	Kommunen som markägare	27
3.3	Monopolteori.....	28
4	Markexploatering	31
4.1	Introduktion.....	31
4.2	Kommunens planmonopol	31
4.3	Planinstrument	34
4.4	Tillstånd	35
4.5	Beslutsprocessen	36
4.6	Typfall.....	37
5	Markanvisning	39
5.1	Introduktion.....	39
5.2	Lagstiftning berörande markanvisningar	41
5.2.1	Introduktion.....	41
5.2.2	Regeringsformen	41
5.2.3	Kommunallagen	41
5.2.4	Unionsrätten	42
5.2.5	Lagen om offentlig upphandling	45
5.3	Villkor och innehåll i markanvisningsavtal	46
5.4	Fördelningsmetoder	47
5.4.1	Anbudsförfarande.....	47
5.4.2	Direktanvisning.....	48
5.5	Urvalskriterier	49
6	Undersökning och resultat	51
6.1	Enkätstudie med kommuner.....	51
6.1.1	Enkätfrågor och resultat	52
6.2	Markanvisningspolicyer i svarande kommuner	59

Markanvisning för kontor och handel

6.3	Telefonintervjuer med byggherrar	60
6.3.1	Intervju med JM	61
6.3.2	Intervju med DIÖS	63
6.3.3	Intervju med Vasakronan	64
7	Analys och diskussion.....	67
7.1	Kommunens markägande.....	67
7.2	Markanvisning	68
7.3	Markanvisningspolicy och register	69
7.4	Initiativ till exploatering.....	71
7.5	Värdering av kommunal mark vid försäljning	73
8	Slutsatser	77
9	Källförteckning	79
9.1	Digitala källor	79
9.2	Skriftliga källor	80
9.3	Intervjuer	82
	Bilaga - Sveriges 50 största kommuner	83

Förkortningar

ESO Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi
FL Förvaltningslagen (1986:223)
KL Kommunallag (1991:900)
LOU Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
MB Miljöbalken (1998:808)
NJA Nytt juridiskt arkiv
PBL Plan- och bygglagen (2010:900)
Prop Proposition
RF Kungörelse (1974:152) ombeslutad ny regeringsform
RÅ Regeringsrättens årsbok
SKL Sveriges Kommuner och Landsting
SOU Statens offentliga utredningar
ÄPBL Plan- och bygglagen (1987:10)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Fastighetsmarknaden utgör en fundamental del i samhällsekonomin. Landets kommuner spelar en viktig roll vid markexploatering inte minst då de överlag har stora fastighetsinnehav. Kommunerna är, ofta sedan länge, stora markägare. År 2012 äger exempelvis 12 procent av kommunerna all mark som är aktuell för planerad och pågående bostadsbebyggelse och drygt tre fjärdedelar av kommunerna äger delar av den marken.¹ Fastigheter utgör ofta en stor del av tillgångssidan i kommuners balansräkningar.

Kommunen har genom den kommunala självstyrelsen en stark ställning och de spelar även en central roll i exploateringsprocessen. I och med planmonopolet innehar de både en makt och ett ansvar för markanvändningen. Att råda över planeringen av samhällsutveckling och markanvändning parallellt med att inneha stora egna markreserver koncentrerar makt i den kommunala organisationen. Betydande markinnehav i attraktiva lägen och stöd av planmonopolet ger kommunerna en stark påverkan på samhällsbyggnadsprocessen.

Kommuners försäljning av mark är relativt oreglerat. Bostäder och verksamheter är två viktiga och sammanlänkade områden inom samhällsplaneringen, där det senare området är avsevärt mindre belyst. Bostäder och bostadsförsörjning framstår av debatten att vara en prioriterad fråga, och detta kan möjligtvis ha sin grund i konkurrensskäl och dess mer allmänintressanta/populistiska karaktär.

Av den anledningen väcktes intresset att undersöka hur kommuner med utgångspunkt i sitt markinnehav arbetar för exploatering för kontor, handel och liknande verksamhet. Vid markanvisning och försäljning av fastigheter är det överlag stora offentliga värden som hanteras.

1.2 Syfte

Rapporten syftar till att utreda hur kommunen i sin roll som samhällsplanerare och markägare kan bidra till en effektivare markanvisningsprocess i samband med exploatering för kontor och handel.

¹ Boverket, *Bostadsmarknaden 2012-2013* (Karlskrona 2012) s 38

1.3 Frågeställningar

För att besvara syftet har följande frågeställningar behandlats i rapporten:

- Hur sker markanvisning och försäljning av mark för kontor och handel i svenska kommuner?
- Hur upplever byggherrarna exploatering för kontor och handel på kommunägd mark?
- Hur kan markanvisningsprocessen och kommunens roll vid exploatering av kontor och handel på kommunägd mark förbättras?

1.4 Metod

1.4.1 Litteraturstudie

Rapportens teoretiska del grundar sig på en litteraturstudie. Studiens huvudsakliga underlag utgörs av vetenskapliga rapporter, kurslitteratur, rättsfall, lagstiftning och förarbeten.

De vetenskapliga rapporter som har studerats är i synnerhet forskningsrapporter författade åt myndigheter och andra statliga organ. Därutöver tillkommer examensarbeten. Lagstiftning och rättsfall är av både svensk och EU-gemensam art. För en praktisk förståelse har även olika kommuners hemsidor studerats.

1.4.2 Enkätundersökning

En enkätstudie riktad till 50 största svenska kommuner har genomförts. Urvalet har grundat sig på befolkningens mängd. Enkätens syfte var att undersöka nationellt hur kommunerna arbetar med markanvisningar för kontor och handel. Metodval och enkätundersökningen är närmare beskrivna i avsnitt 6.1.

1.4.3 Intervjuer

Ett antal utvalda byggherrar har intervjuats för att belysa exploatering för kontor och handel ur ett privat perspektiv. Intervjuerna har även genomförts för att ge undersökningsdelen ett större djup. Metodval och intervjuer är närmare beskrivna i avsnitt 6.3.

1.5 Avgränsningar

Studien har avgränsats till exploatering för kontor och handel på kommunägd mark med särskilt fokus på markanvisning. Anledningen till avgränsningen kommunägd mark är att kommuner besitter stora offentliga fastighetstillgångar och samtidigt har en nyckelroll i samhällsbyggnadsprocessen. Det gör kommunen till en intressant part att studera. Avgränsningen kontor och handel valdes av anledningen att det är ett

Markanvisning för kontor och handel

viktigt men samtidigt ett mindre utforskat område. Exploatering för bostäder, vilket är ett i många sammanhang omdiskuterat ämne, är också ett intressant område men valdes bort till förmån för kontor och handel.

Övriga mindre avgränsningar beskrivs löpande i rapporten.

2 Kommunal organisation och lagstiftning

2.1 Introduktion

För att inledningsvis sätta examensarbetets ämnesområde i sitt sammanhang behandlas de grundläggande delarna i en kommuns struktur och funktion. Beskrivningen är övergripande med ett samhällsplaneringsperspektiv. Vidare belyses relevant lagstiftning.

2.2 Kommunal organisation

Kommunen är en juridisk person som huvudsakligen sköter den offentliga förvaltningen på lokal nivå. Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet och består av demokratiskt tillsatta politiker som utses av kommunmedlemmarna vart fjärde år. Deras främsta uppgifter är att fastsätta kommunens budget och skattenivå, samt att utse kommunstyrelse och nämnder. Kommunstyrelsen leder och samordnar kommunens verksamhet, ansvarar för att budgeten följs samt har ett övergripande ansvar över administrationen av nämnderna. De har också uppsikt över kommunala aktiebolag och stiftelser.²

Under kommunstyrelsen finns en förvaltning ofta benämnd kommunledningen, det är denna organisation som genomför kommunstyrelsens beslut. Det är en kommunal ledningsgrupp. Här återfinns kommunens högsta tjänsteman, ofta kallad kommundirektör eller kommunchef. Vanligtvis ingår cheferna ifrån de övriga förvaltningarna också i kommunledningen, tillsammans med tjänstemän för centrala funktioner såsom personal och ekonomi.³

Nämnderna fungerar som förvaltningsmyndigheter, de beslutar i frågor som rör den egna förvaltningen och verkställer fullmäktiges beslut.⁴ En nämnd är ett politiskt organ och utgörs av förtroendevalda ledamöter som biträds av anställda tjänstemän. Det finns i allmänhet flera nämnder som har ett självständigt ansvar för ett begränsat område.⁵ Det finns inget krav enligt nuvarande kommunallag på vilka nämnder som skall finnas eller hur de ska organiseras.⁶ Nämnderna fyller funktionen som första instans i diverse förvaltningsärenden, t ex socialtjänst, utbildning och bebyggelse. När nämnderna fattar beslut handlar det allt som oftast om myndighetsutövande gentemot den enskilde, alltså utövande av offentlig makt. Nämnderna ska vid myndighetsutövning följa vederbörlig specialförfattning, exempelvis plan- och bygglagen (PBL, 2010:900). Att ledamöterna följer speciallagstiftningen ska bidra till en rättssäker och professionell handläggning. Avsikten är inte att beslut ska fattas på politiska grundval, dock utgörs en del av lagstiftningen av ramlagar som kan ge

² Ulla Björkman & Olle Lundin, *Kommunen & Lagen* (Uppsala 2012) s 22

³ Ibid s 22

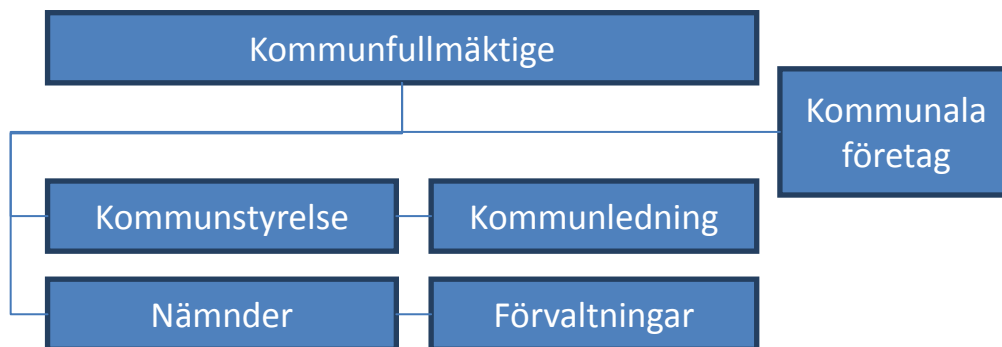
⁴ Ibid s 22

⁵ Ibid s 23

⁶ Ibid s 28

ledamöterna ett snävt begränsat utrymme för egen tolkning.⁷ I praktiken utför tjänstemän och andra anställda det dagliga arbetet i nämnderna. Under nämnderna finns i allmänhet förvaltningsorganisationer och/eller kommunala bolag som bedriver kommunens verksamhet.⁸

Ett exempel på kommunal förvaltningsorganisation är Malmö stads förvaltningar gatukontor och fastighetskontor under tekniska nämnden samt stadsbyggnadskontor under stadsbyggnadsnämnden. Fastighetskontoret som är juridisk ägare av stadens mark ansvarar för förvaltningen av densamma samt genomför köp och försäljning. Gatukontoret ansvarar bl. a för befintliga gator, torg, parker och stränder, därtill ansvarar de för utbyggnaden av liknande anläggningar vid exploatering.⁹ Stadsbyggnadskontoret sköter planläggning och tillstånd enligt PBL samt fastighetsbildning, kartläggning och mätning.¹⁰ Tillsammans har dessa förvaltningar ett övergripande ansvar för stadens exploatering. Det är dock ej möjligt att exempelvis sammanföra den nämnd som äger fastigheter med den nämnd som hanterar planärenden på grund utav den jävssituation som kan uppstå då nämnden beslutar i ärenden där nämnden själv är en part.¹¹ I RÅ 1991 ref. 59 blandar kommunen ihop sina roller som markägare och planmyndighet i samband med ett markbyte och en otillåten utfästelse av framtida plan.



Figur 1 Kommunal struktur (egen figur)

2.3 Den kommunala självstyrelsen

Kommunerna fick en starkare ställning i samband med 1862 års kommunreform. Kommunerna blev då självständiga juridiska personer och de statliga myndigheternas tillsyn av dessa inskränktes till efterhandskontroller.¹² Kommunernas säregna

⁷ Ibid s 27

⁸ Ibid s 30

⁹ Malmö stad – fastighetskontoret

¹⁰ Malmö stad – stadsbyggnadskontoret

¹¹ Björkman & Lundin s 27

¹² Ibid s 18

ställning markeras av att det i grundlagen finns skrivelser om den kommunala självstyrelsen. Redan i 1 § första kapitlet kungörelse (RF, 1974:152) om beslutad ny regeringsform fastslås att statsskickets grunder innebär att all offentlig makt ska utgå från folket och att det förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick samt kommunal självstyrelse. I 14 kap samma lag beskrivs kommunerna särskilt och konceptet kommunal självstyrelse framhävs. 2 § i detta kapitel klargör att kommunen sköter kommunala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Därefter följer av den tredje paragrafen att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är tvunget med hänsyn till de ändamål som framkallat inskränkningen. Den kommunala självstyrelsen är således starkt förankrad i lagstiftningen. Å andra sidan kan dock riksdagen enligt 8 kap 3 § RF låta regeringen bestämma regler för sakområden som berör kommunala angelägenheter. Ett exempel på speciallagstiftning inom just samhällsbyggnadsområdet utgörs av PBL.¹³

Övergripande regleras kommunernas verksamhet och funktion av kommunallagen (KL, 1991:900). Av 1 § 1 kap framgår att Sverige är indelat i kommuner och att dessa på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som följer av lagen eller andra föreskrifter. Här återkommer således skrivelser om den kommunala självstyrelsen.

Kommunen utövar en makt som är underordnad statens makt. Det har förekommit debatter om den kommunala självstyrelsens egentliga värde. Det finns rättsfall som lyfter fram kommunalt lag- och domstolstrots, exempelvis NJA 1988 s. 26 då kommunen nonchalerat verkställighetsbeslut och RÅ 2005 ref. 10 där kommunen trotsat dom och verkställighetsbeslut vid upphandling av tjänster från Ryanair. Några statliga utredningar har utmynnat i förslag såsom personligt vitesansvar och kommunalbot.¹⁴

2.4 Delar av kommunallagen och förvaltningslagen

I kommunallagen kan man urskilja ett antal grundsatser. Nedan anges några som har betydelse för detta examensarbete:

- Lokaliseringsprincipen
- Likställighetsprincipen
- Stöd riktat till näringsliv
- God ekonomisk hushållning

Lokaliseringsprincipen som följer av 2 kap 1 § KL innebär att kommunen inte får ha för avsikt att rikta sig till andra än sina kommunmedlemmar med sin verksamhet.¹⁵

¹³ Ibid s 24

¹⁴ Erik Nerep & Wiweka Warnling-Nerep, *Marknad och myndighet* (Stockholm 2010) s 15

¹⁵ Riksdagen - lokaliseringsprincipen

Likställighetsprincipen i 2 kap 2 § KL förtäljer att kommunen ska behandla sina medlemmar lika om det ej finns sakliga skäl för annat, det som åsyftas med likabehandling är framförallt ekonomisk rättvisa.¹⁶ I RÅ 1997 ref. 66 upphävdes kommunens beslut om att ta ut en planavgift enligt taxa reglerad i plan- och bygglagstiftning eftersom att entreprenören haft egna kostnader för detaljplaneläggning, vilket kommunen vid beslutet bortsett ifrån.¹⁷ Principen gäller ej när kommunen anställer personal eller vid fastighetstransaktioner, då ses relationen mellan parterna i första hand ej som kommunmedlemskap. I samband med exempelvis fastighetsförsäljning träder kraven på god ekonomisk hushållning enligt nedan in.¹⁸

Med stöd av 2 kap 8 § får kommunen genomföra åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen. En allmänt näringsfrämjande åtgärd kan vara att tillhandahålla mark för verksamheter åt företagarkollektivet.¹⁹ Enligt samma paragraf får kommunen enbart lämna ett individuellt inriktat stöd till en enskild näringsidkare om synnerliga skäl föreligger.

Det har i praktiken visat sig vara svårt att uppfylla kriteriet om synnerliga skäl. I rättsfallet RÅ 1993 ref. 98 hade Eksjö kommun gått i borgen för en i högsta grad begränsad del av ett privat företags lån. Kommunens ringa medverkan var nödvändig i finansieringen av en konsolideringsåtgärd inom trähusbranschen bl. a omfattande konkursade Boro Hältevadshus AB. Landsortskommunen medverkade för att motverka att ett besvärande sysselsättningsläge inte skulle förvärras. Regeringsrätten upphävde dock kommunfullmäktiges beslut. Enligt annan rättspraxis har det visat sig godtagbart med riktade stöd enbart för att upprätthålla en viss miniminivå av service, t ex stöd till kommunens enda bensinmack eller hotell.²⁰ Bestämmelsen kan i princip tolkas som ett förbud mot individuellt inriktade stöd till enskilda näringsidkare.

Vidare ska kommunen enligt 8 kap 1§ ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet, vilket exempelvis innebär att kommunen inte får sälja mark till ett pris som understiger marknadsvärdet.²¹ Undantag från denna regel kan dock göras när kommunen genom en internförsäljning överför fastigheter till ett helägt kommunalt aktiebolag.²²

Möjligheten att laglighetspröva kommunala beslut i förhållande till principerna ovan, kommunalbesvär, sträcker sig i första hand till kommunmedlemmar, enligt KL 10 kap. Det innebär att man ska vara folkbokförd i kommunen, äga fast egendom eller att man är taxerad till kommunalskatt i kommunen. Laglighetsprövning ses som ett

¹⁶ Björkman & Lundin s 54

¹⁷ Ibid s 56

¹⁸ Prop. 1990/91:117 s 150

¹⁹ Prop. 1990/91:117 s 152

²⁰ Björkman & Lundin s 49.

²¹ Tom Madell & Sofia Lundberg, *Skall vi singla slant?* (Stockholm 2008) s 6

²² Ibid s 20

verktyg för medborgarkontroll och innefattar bara att fastställa eller avslå beslut. Berörs man av beslutet men saknar besvärsmöjlighet återstår möjligheten att övertyga någon med besvärsmöjlighet att driva frågan. Av 3 § 10 kap framgår att vid förekomst av annan författning rörande överklagande så har den företräde. Så är fallet med exempelvis PBL och europarätten. Utöver detta kan det röra sig om förvaltningsbesvär, vilket behandlas av förvaltningslagens (FL, 1986:223) regler. Det innebär en total omprövning av beslutet.²³

Kommunen och dess interna delar betraktas som sagts som en förvaltningsmyndighet och är därmed underkastad de generella kraven på offentlighet och transparens enligt FL.²⁴ Om kommunen bedriver verksamhet i privaträttsliga former kan detta innebära ett problem för offentligheten om inte kommunen väljer att tillämpa samma principer för dessa. De kommunala bolagen och stiftelserna inlemmas inte i den offentliga organisationen och utgör därmed inga förvaltningsmyndigheter. Av den anledningen behöver de inte att följa FL. Av 4 § 12 kap RF framgår att kommunen ej får överlämna förvaltningsuppdrag som innefattar myndighetsutövning till ett privaträttsligt organ eller enskild. Kommunen kan däremot bedriva markanvisning och försäljning av mark via ett kommunalt bolag. I vissa kommuner anvisas mark helt eller delvis genom kommunala bolag. I och med den bristande lagstiftade möjligheten till insyn i kommunala bolag och att beslut tagna av kommunala bolag ej kan överprövas är detta en företeelse som riskerar att försvaga synen på markanvisningars transparens. Lämpligheten av att bedriva markanvisning i kommunala bolag har därför diskuterats.²⁵

²³ Nerep & Warnling-Nerep s 62 ff

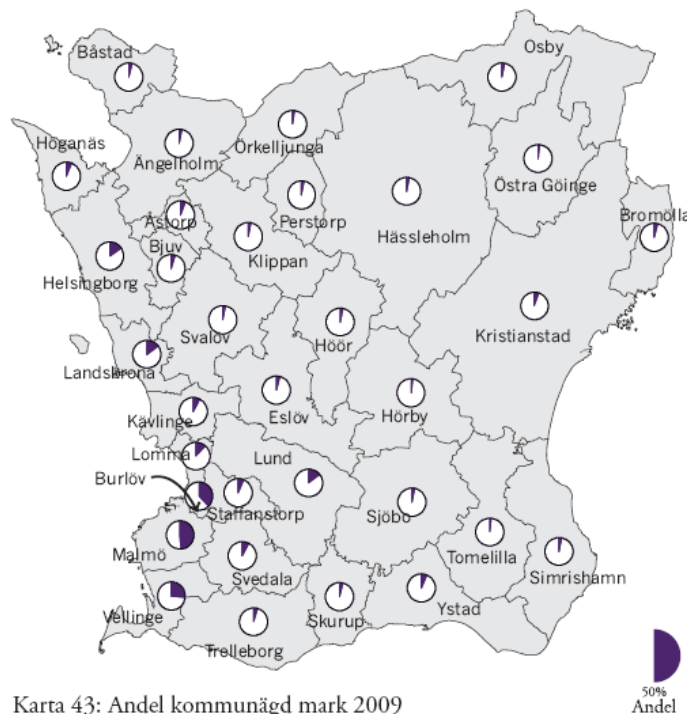
²⁴ Björkman & Lundin s 74

²⁵ Carl Caesar, Thomas Kalbro & Hans Lind, *Bäste herren på täppan?* (Stockholm 2013) s 73

3 Markägande och markpolitik

3.1 Introduktion

Kommuner är stora markägare. Sveriges kommuner ägde 2005 cirka 2 % av Sveriges totala landareal.²⁶ Denna siffra ska dock sättas i perspektiv till att stora delar av Sveriges landareal inte är aktuell för exploatering. I Skåne är 5,9 % av marken kommunägd.²⁷ Större delen av den kommunalägda marken ligger tätortsnära och därmed är den intressant ur exploateringssynpunkt. Av bilden nedan framgår de skånska kommunernas markinnehav som andel av den totala arealen inom kommunens gränser. Andelen kommunalägd mark motsvaras av den lila sektionen i cirkeldiagrammen.



Figur 2 Kommunägd mark i Skåne (källa: Skåne växer s 77)

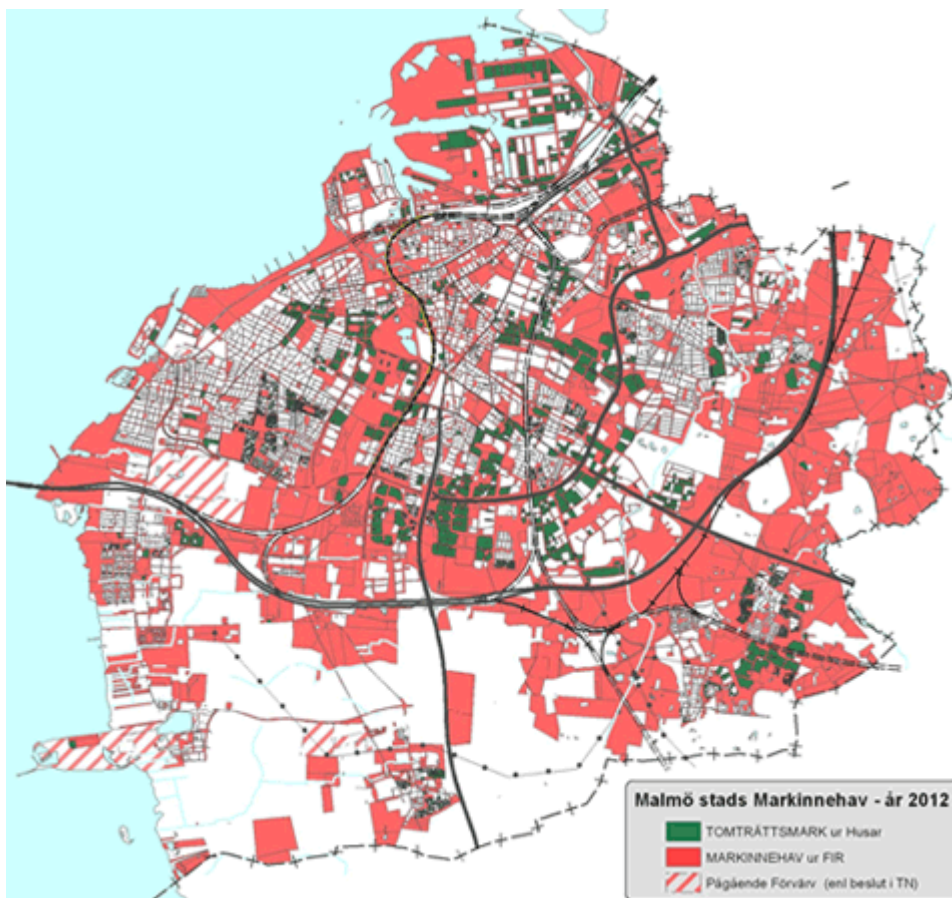
Som man kan se är det kommunala markägandet stort i västra och framförallt sydvästra Skåne. Samma region av Skåne som dominerar den regionala utvecklingen och som har haft stark ekonomisk tillväxt åtminstone sedan Öresundsbron tillkomst. Lund- och Malmöregionen är regionens centrala kärna med stark tillväxt och högt exploateringstryck.²⁸

²⁶ SCB, *Markanvändningen i Sverige*, (Örebro 2008) s 91

²⁷ Region Skåne, *Skåne växer* (Kristianstad 2010) s 77

²⁸ Region Skåne, *Hur stärker vi Skånes regionala kärnor och tillväxtmotorer* (Kristianstad 2012) s 10 ff

Av studier genomförda 2012 framgår det att 12 procent av Sveriges kommuner äger all mark för planerat och pågående bostadsbyggande och att 76 procent av kommunerna äger delar av den marken. 35 procent av dessa två kategorier av kommuner har uppgett att de har en policy för prissättning och tilldelning av mark.²⁹ Skillnaden mellan kommuners markägande är dock stora. Malmö stad som är den största markägarkommunen i Skåne äger cirka 50 procent av kommunens totala yta.³⁰ Malmö stads markinnehav 2012 framgår av bilden nedan, där de röd- och grönfärgade områdena utgör befintligt markinnehav och de diagonalt rödstreckade områdena utgör pågående förvärv.



Figur 3 Malmö stads markinnehav (källa: Malmö stad – kommunens markinnehav)

Huvuddelen av marken är obebyggda fastigheter och utgör kommunens markreserv för framtida utbyggnad. Utöver denna mark äger Malmö stad även mark i Lund, Svedala och Sjöbo kommun.³¹

²⁹ Boverket, s 38

³⁰ Region Skåne 2010, s 78

³¹ Malmö stad – kommunens markinnehav

3.2 Kommunen som markägare

Kommuner äger fastigheter av flera skäl. I rapporten Skåne växer framgår det att kommunerna främst efterfrågar rådigheten och möjligheterna som marken ger. Flertalet skånska kommuner menar att det är viktigt att äga mark om översiktsplanens strategiska ambitioner ska kunna realiserars. De anser vidare att det finns ett behov av att äga mark och att de har ett politiskt uppdrag att inneha en strategisk markreserv. En del av de skånska kommuner som inte äger mark upplever det som ett problem och de anser att de blir låsta i sina utvecklingsmöjligheter.³²

Sedan är det en politisk fråga vad man som kommun vill använda sin mark till. Ytterst är det kommunfullmäktige som beslutar om vad som ska ske med marken. Samtidigt är det också kommunfullmäktige som är ytterst ansvariga för planläggning och vad som är lämplig markanvändning enligt PBL.

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ålägger kommunerna att skapa förutsättningar för att alla i kommunen ska kunna leva i goda bostäder samt att främja ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige. Av flera översiktsplaner framgår det att kommunerna ser kommunalt markägande som ett led i bostadsförsörjningsansvaret. Historiskt finns det också en koppling till förmånliga statliga lån. 1974 infördes ett villkor, det s.k. markvillkoret, som innebar att byggherren kunde erhålla statligt subventionerade lån till bostadsbyggande enbart om marken var förmedlad av kommunen. Man bröt sambandet mellan markägande och byggrätt, och en del av bostadsmarknaden kommunaliserades.³³ Stor del av den mark som säljs av kommunen får en annan användning än bostäder och kommunen har som markägare därför även en stor roll vid etablering av kontor, handel och annan näringsverksamhet.

Utöver det mer strategiska markägandet ovan är kommunen i vissa fall tvingade att äga mark. Kommunen ska t ex vara huvudman för allmän platsmark i detaljplan om inte särskilda skäl föranleder annan huvudman. Kommunen kan enligt PBL 6 kap 13 § lösa in sådan mark, och ska också lösa in sådan mark om fastighetsägaren begär det enligt 14 kap 14 §. Detta medför att kommuner ofta äger allmän platsmark.

I ett examensarbete från LTH pekar författaren på att försäljning av mark kan vara en viktig finansieringskälla för kommunen, då många finansieringsalternativ är begränsade. Vidare förmedlas att en befolkningsökning har en långsiktigt positiv effekt på kommunens resultat medan tröskeeffekter p.g.a. utbyggnad av kommunal service ger kortsiktigt negativa resultat. Utan kommunalt markägande antas de kortsiktiga kostnaderna bli ännu högre. Vidare nämns att bolagsskatten och

³² Region Skåne 2010, s 77

³³ Evert Vedung, Undantag som regel (Gävle 1998) s 7

fastighetsavgiften för industri är av statlig karaktär och ej kommer kommunen tillhanda.³⁴

Det finns för kommunen en rad fördelar med exploatering av egen mark. Markägandet ger kommunen möjlighet att bestämma vilken näringsutövare som ska etableras på marken. Markägandet ger även möjlighet att ställa krav på förvärvaren utöver vad som regleras i detaljplanen. Markförsäljningen ger kommunen ett ekonomiskt incitament att exploatera markområden vilket ökar kommunens vilja att detaljplanlägga nya områden. Intäkterna av försäljningen kan användas till bland annat finansiering av kompletterande infrastruktur.³⁵ En risk som kan uppstå när kommunen äger mark är att kommunen vid planläggning styrs av den ekonomiska vinning som uppstår vid markförsäljning. Detta skapar ett incitament att planlägga den egna marken även i de fall då privatägd mark lämpar sig bättre.³⁶

Vid stora privata markäganden inom detaljplaner med långa genomförandetider hamnar byggherren i en monopolistisk situation. De ges då möjligheten att spekulera i markvärdet och kan på så vis bebygga marken i den takt de finner mest lönsam.³⁷ Men privata aktörer har inga möjligheter att tvinga till sig mark genom expropriation, till skillnad från kommunen, och måste därför tillförlita sig på frivilliga transaktioner. I de fall då frivilliga transaktioner inte är möjliga utgör kommunens möjlighet till expropriation en sista utväg att förvärva dessa områden.³⁸

3.3 Monopolteori

Kommunens ställning på marknaden för exploatering uppvisar flera likheter med orsaker som i vanliga fall kan ge upphov till en monopolsituation. Ett monopol definieras i huvuddrag såsom en marknadsstruktur där endast en aktör producerar en vara som saknar uttryckliga substitut.³⁹ Det kommunala planmonopolet är en tydlig faktor i sammanhanget. Kommunalt markägande och fri prövrätt av köpare är ytterligare en anledning som kan bidra till en monopolistisk situation. Enligt nationalekonomisk teori kan man tolka det som att kommunen har exklusiv kontroll över en begränsad och essentiell insatsvara. Kommunen är i grund och botten en organisation med en politisk sammansättning, den agenda som vill drivas är inte alltid tydlig. I en monopolsituation kan producenten, i detta fall kommunen i rollen som planläggande och tillståndsgivande myndighet samt markägare, påverka marknaden genom att exempelvis minska utbudet på bebyggelsebar mark. I frånvaro av en annan aktör skulle kommunen kunna maximera sin vinst genom att bara ta hänsyn till sina egna kostnader och köparnas betalningsvilja. Ett monopolistiskt beteende från

³⁴ Johan Rapping, *Kommunala incitament att överlåta mark till kommersiella verksamheter* (Lund 2011) s 51f

³⁵ Thomas Kalbro, Hans Lind & Stellan Lundström, *En flexibel och effektiv bostadsmarknad* (Stockholm 2009) s 17

³⁶ Ibid s 18

³⁷ Ibid s 18

³⁸ Ibid s 17

³⁹ Robert, H Frank, *Microeconomics and behavior* (New York 2006) s 408

kommunens sida kan leda till en allokering förlust för samhället. Kommunens starka ställning på marknaden kan också hämma produktionseffektiviteten, då bristande konkurrens minskar incitamenten att effektivisera sin verksamhet. Till viss del uppstår en slags konkurrens mellan olika kommuner, i det läget då verksamhetsetableraren är indifferent mellan alternativa lokaliseringar.⁴⁰

⁴⁰ Christian Dahlman, Marcus Glader & David, Reidhav, *Rättsekonomi* (Lund 2004) s 143 ff

4 Markexploatering

4.1 Introduktion

Vid en markexploatering som är definierad som den process under vilken markanvändning förändras och ny bebyggelse eller infrastruktur uppförs utgör kommunen en central aktör. Nedan beskrivs kommunens roll och verktyg i exploateringsprocessen. Kommunen beslutar enligt PBL om planläggning, vilket är ett förfarande då den framtida markanvändningen styrs. Dessutom beslutar kommunen om olika tillstånd, exempelvis bygglov.

I de fall kommunen utöver sin roll som planläggande och tillståndsgivande myndighet även axlar rollen som markägare cementeras kommunens centrala ställning och maktposition i exploateringsprocessen.

Kommunen har dessutom ett grundläggande ansvar för gator, vatten och avlopp. Förutom detta kan kommunen eller ett kommunalt bolag även ikläda sig rollen som byggherre.⁴¹

Det finns flera skäl till offentlig reglering av exploateringsprocessen. De mer centrala motiven följer nedan. Exploatering är unik och ofta är många intressenter inblandade i processen, många beslut fattas och stora värden berörs. Det råder sällan en total enighet om den framtida markanvändningen, möjligheterna som PBL ger utgör en stor del av samhällets verktyg för att minimera transaktionskostnader och nå en välståndshöjande lösning. Två motiv som brukar framhållas för offentlig reglering av mark och byggnation är att minska externa effekter i form av omgivningspåverkan och att minska transaktionskostnaderna mellan berörda parter. Vidare ger det möjligheter till att säkerställa produktion av kollektiva nyttigheter såsom grönområden.⁴²

4.2 Kommunens planmonopol

2 § 1 kap PBL anger att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Det innebär att kommunen har den lagstiftade ensamrätten att välja när, var och hur planläggning ska ske, detta brukar benämnas som det kommunala planmonopolet. Kommunen behöver inte utföra planarbetet själv utan kan låta utomstående genomföra arbetet med att ta fram planförslag.⁴³ Man kan i planmonopolet se klara kopplingar till den kommunala självstyrelsen, som stadgas i grundlagen.

⁴¹ Thomas Kalbro & Eidar Lindgren, *Markexploatering* (Stockholm 2010) s 15

⁴² *Ibid* s 20

⁴³ SOU 2008:68 s 119

Planmonopolet har sitt ursprung från 1907 års stadsplanelag. Enligt denna lag var det regeringen eller kungen som fastställde kommunens stadsplaner, men kungen fick inte avvika från stadsplanen utan kommunens medgivande. Kommunerna gavs också en rätt och skyldighet att lösa in mark för gator och allmän plats. Stadsplanelagen reformerades år 1931, en förändring innebar att regeringen kunde fastsätta stadsplaner mot kommunens vilja. Genom 1947 års byggnadslag stärktes kommunens ställning gentemot enskilda fastighetsägare, kommunen gavs då rätten att fritt bestämma var och när en plan skulle upprättas samt vad den skulle innehålla. Kommunens ställning i förhållande till regeringen var dock relativt oförändrad i och med att det fortfarande låg på regeringens lott att fastställa planerna. På 1960-talet, efter ytterligare genomarbetning av bygglagstiftningen, flyttades ansvaret för att upprätta byggnadsplaner över från markägare och byggherrar till kommunen. År 1987 lanserades plan- och bygglagen (ÄPBL, 1987:10) som ersatte äldre lagstiftning inom området. Denna lag innebar en decentralisering av planmakt till kommunerna från staten. Planläggningen blev en kommunal angelägenhet.⁴⁴ Länsstyrelsernas/statens tyngdpunkt kom istället att ligga vid plansamrådet. Endast i undantagsfall kunde staten besluta om att kommunen skulle anta, ändra och upphäva detaljplaner. Denna reform föranleddes enligt proposition 1985/86:1 av flertalet anledningar. Bl. a anfördes att decentraliseringen skulle innebära en tids- och effektivitetsvinst, att översiktlig fysisk planering inte skulle ske på bekostnad av planering på lokal nivå, att kommunerna hade tillräcklig sakkunskap och behovet av statlig kontroll minskat och att planeringen skulle bli mer demokratisk om den kom närmare berörda väljare.⁴⁵

Principen om att statlig inblandning i kommunal planering endast ska förekomma i undantagsfall återfinns även i nuvarande PBL. Enligt 10 § 11 kap kan staten genom länsstyrelserna på eget initiativ överpröva kommunernas beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i fem situationer. Tre uttalade situationer är när planläggningen strider mot riksintresse, miljö kvalitetsnorm eller strandskydd enligt miljöbalken (MB, 1998:808). Ett annat fall är när regleringen av markanvändningen angår flera kommuner men inte samordnats på ett lämpligt sätt. Sista fallet är när en planerad bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Utöver detta kan regeringen enligt 15 § samma lag och kapitel förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser när det berör riksintresse enligt MB eller samordningen mellan kommuner. Detta resulterar i ett planföreläggande, som vid utebliven åttlydnad enligt 16 § kan genomföras av regering och länsstyrelse på kommunens bekostnad. Regeringens möjlighet att använda planföreläggande har enligt Kalbro & Lindgren aldrig nyttjats sedan det för första gången infördes 1987.⁴⁶

Enskildas besvär rätt sker i huvudsak genom överklagande till länsstyrelsen, 3 § 13 kap PBL.

⁴⁴ Boverket – PBL Kunskapsbanken lagstiftningens utveckling

⁴⁵ Prop. 1985/86:1 s 460 ff

⁴⁶ Kalbro & Lindgren s 40

I och med den nya PBL som trädde i kraft 2010 infördes förfarandet om planbesked. Detta innebär enligt 2 § 5 kap att den som avser att vidta en åtgärd som kan förutsättas kräva antagande, ändring eller upphävande av detaljplan eller ändring eller upphävande av områdesbestämmelser kan begära att kommunen i ett planbesked redovisar sin avsikt i frågan om att inleda sådan planläggning i det aktuella området. Av 5 § samma kapitel framgår att kommunen ska redovisa när planläggningen enligt kommunens bedömning lett fram till ett beslut om antagande, ändring eller upphävande. Om planläggning inte avses företas ska kommunen enligt samma paragraf redovisa skälen för detta. Ett beslut om planbesked är inte bindande och går ej att överklaga, 2 § 13 kap PBL. Planbeskedet är inte ett slutligt ställningstagande från kommunens sida.⁴⁷ Kommunen ska enligt 4 § 5 kap PBL lämna beslut om planbesked inom fyra månader ifrån mottagen ansökan, om inte parterna kommer överrens om annan tidsfrist.

I propositionen för den nya plan- och bygglagen (prop. 2009/10:170) var majoriteten av remissinstanserna positiva till införandet av planbesked. Det framgår att bl. a Boverket, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Umeå och Knivsta kommuner menar att förfarandet med planbesked stämmer överrens med den praxis som utvecklats i en del kommuner och att det bidrar till tydligare roller för aktörerna i planprocessen samt en större öppenhet när det gäller rutiner, prioriteringar och tidplaner. Konkurrensverket och branschorganisationen Sveriges Byggindustrier har framfört att planbesked kan ha betydelse för en effektiv konkurrens genom att små och medelstora aktörer kan få sina projekt prövade. En del kommuner har haft invändningar mot vissa delar av förslaget. Det som kan framhållas är att Stockholms och Linköpings kommuner menar att det skapar onödig byråkrati och riskerar att urholka planmonopolet. Bl. a Karlstads och Vellinge kommuner menar likt Blekinge tekniska högskola, Kungliga Tekniska Högskolan, Sveriges stadsarkitektförening att det kan innebära problem med att vem som helst kan söka planbesked och att förutsättningarna för genomförande är avhängigt markägarförhållandena. Ett antal remissinstanser däribland Linköpings, Göteborgs och Malmö kommuner har motsatt sig att bristande resurser för planläggning inte ska kunna åberopas för att vägra planbesked. De anser att kommunen inte kan prioritera sin planläggning som de själva vill utan att de i princip kan bli påtvingade en detaljplan. Stockholms kommun har motsatt sig kraven på att redovisa motiv vid negativt besked, de menar att det urholkar det kommunala planmonopolet.⁴⁸

Regeringen menar att det initiala planeringsskedet som är ett viktigt skede för effektiviteten i samhällsbyggnadsprocessen saknar en tydlig författningsreglering. Detta medför att det råder en stor osäkerhet framförallt för mindre aktörer vad gäller lämnade planförslag och kommunernas inställning till exploatering av ett specifikt område. Planbeskedet stärker konkurrensen då det underlättar för mindre aktörer att kunna ta säkrare investeringsbeslut. De skriver att stora företag har resurser att driva eget planarbete och därmed underlättar för kommunerna, vilket är en stor

⁴⁷ Boverket – PBL Kunskapsbanken planbesked

⁴⁸ Prop. 2009/10:170 s 222 ff

konkurrensfördel. De menar vidare att planbesked är ett sätt för att erhålla snabba och tydliga besked från kommunerna och att avsikten är att göra initialskedet av detaljplaneprocessen mer effektiv genom en ökad förutsägbarhet, snabbare handläggning och likabehandling av enskilda intressenter. Dessutom framförs att detta är ett sätt att anpassa lagstiftningen till den generella utvecklingen att det ofta är privata aktörer som tar initiativ till och ofta även genomför stora delar av planarbetet. Lantmäteriet har lagt fram förslaget att sanktioner ska vara möjliga om ett positivt beslut om planbesked inte fullföljs från kommunens sida.⁴⁹ Några sanktionsmöjligheter infördes aldrig.

Den statliga utredningen som föregick omarbetningen av plan- och bygglagstiftningen lyfter några intressanta aspekter vad gäller planbesked. Där nämns att motiven för att vägra positivt planbesked enbart måste ha sin utgångspunkt i PBL. Därför är inte resursskäl en anledning till att neka. Likaså nämns att många kommuner har informella metoder för planansökan. Om denna företeelse reglerades skulle den bli bättre för alla parter. Man diskuterar om det i en framtida lag skulle vara möjligt att kunna ansöka om planbesked på av kommunen helägd mark. Man kommer dock fram till att det troligen inte skulle ske i särdeles stor utsträckning, då regelverket för kommunala markförsäljningar och markanvisningar inte kan garantera att sökanden får genomföra projektet.⁵⁰

4.3 Planinstrument

Varje kommun skall i enlighet med 1 § 3 kap PBL ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen anger den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och fungerar huvudsakligen som ett stöd för mer detaljerad planläggning. Men den kan dessutom vara strategisk ur marknadsföringssynpunkt. Denna plan är inte juridiskt bindande. Enligt 27 § 3 kap PBL ska kommunfullmäktige varje mandatperiod pröva om översiktsplanen är aktuell.

För att reglera markanvändning och bebyggelseutformning använder sig kommunen i första hand av detaljplanering. Detaljplanen upprättas huvudsakligen i fyra fall, vilka är vid ny sammanhållen bebyggelse, i samband med att bebyggelse skall förändras eller bevaras, när enstaka byggnadsverk får stor påverkan på omgivningen eller när bebyggelsen sker inom ett område med högt exploateringsstryck. Det ovan nämnda är kraven för detaljplanering, vilka följer av 2 § 4 kap PBL.

En detaljplan ska enligt 5 § 4 kap PBL bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden samt bestämma användning och utformning av desamma. I övrigt kan detaljplanen ha en förhållandevis hög detaljeringsgrad, alltifrån fastighetsindelningsbestämmelser till bestämmelser om byggnadsverks placering och utformning, så länge bestämmelserna har stöd i PBL. En rapport från KTH redovisar efter en undersökning av 390 detaljplaner från olika delar av landet att

⁴⁹ Ibid s 397

⁵⁰ SOU 2008:68 s 481 ff

ca 30 % av dem innehåller bestämmelser som saknar lagstöd och att 39 % av dem innehåller otydliga bestämmelser.⁵¹ Enligt PBL 4 kap 32 § får planen emellertid inte göras mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till planens syfte. Man ska omsorgsfullt välja ut bara de planbestämmelser som krävs för att uppnå syftet i det specifika fallet. Man bör undvika för detaljerade och projektanpassade detaljplaner då projekt snabbt kan förändras och detaljplanerna vid utebliven ersättning, ändring eller upphävning får en långvarig påverkan på området.⁵² Detaljplanen ger fastighetsägaren en byggrätt, vilket är en rätt bygga i enlighet med planen.⁵³

Det är enligt PBL 5 kap 27 § kommunfullmäktige som antar detaljplaner, men fullmäktige får enligt samma paragraf ge kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden möjlighet att anta en plan som inte är av stor vikt eller principiell betydelse.

En detaljplan ska ha en genomförandetid mellan 5 och 15 år. Under genomförandetiden är fastighetsägaren tillförsäkrad att planen inte ändras eller upphävs utan dennes medgivande förutom i undantagsfall då fastighetsindelingsbestämmelser måste införas eller att det uppkommit nya förhållanden av stor allmän vikt som inte kunde förutses vid planläggningen⁵⁴. Efter genomförandetiden är byggrätten mer osäker.⁵⁵

Områdesbestämmelser är ett annat medel som står kommunerna till förfogande för att reglera markanvändning. Detta instrument ger inte möjlighet till lika omfattande reglering som detaljplanen och används av kommuner för att styra ett mindre antal frågor. Kommunen får enligt 41 § 4 kap anta områdesbestämmelser för att i vissa avseenden reglera begränsade områden i kommunen som inte omfattas av detaljplan. Områdesbestämmelserna måste ha stöd i översiktsplanen och används ofta för att säkerställa att intentionerna i översiktsplanen uppfylls. Syftet är i regel att förbjuda eller hindra åtgärder som kan påverka områdets avsedda användning negativt. Områdesbestämmelser ger till skillnad från detaljplanen aldrig någon direkt rätt att använda marken på ett eller annat sätt, termen byggrätt förekommer inte i samband med områdesbestämmelser.⁵⁶

4.4 Tillstånd

Av PBL följer att kommunen genom byggnadsnämnden beslutar om tillstånd rörande exploatering. Förhandsbesked om bygglov, bygglov, marklov och rivningslov är de fyra typer av lov som regleras i PBL. För ingående förståelse av de olika loven hänvisas till 9 kap PBL. Bara namnen räcker långt för att få inblick i vad de berör.

⁵¹ Carl Caesar & Eidar Lindgren, *Kommunernas detaljplanebestämmelser* (Stockholm 2009) s 23 ff

⁵² Boverket - Detaljeringsgrad

⁵³ Stockholms stad - byggrätt

⁵⁴ Kalbro & Lindgren s 31

⁵⁵ Boverket - Genomförandetid

⁵⁶ Boverket – Områdesbestämmelser

Byggnadsnämnden ska ge bygglov vid uppfyllande av bestämda kriterier. Inom område med detaljplan ska bygglov ges om åtgärden överensstämmer med och inte strider mot detaljplanen, om åtgärden inte måste invänta att genomförandetiden för detaljplanen ska börja löpa eller om åtgärden inte strider mot PBLs allmänna krav. Utom plan ska bygglov ges för en åtgärd om den inte strider mot områdesbestämmelser, inte kräver planläggning eller om den inte strider mot PBLs allmänna krav. Om avvikelser från detaljplan eller områdesbestämmelse är liten och förenlig med planläggningens syfte öppnar lagstiftningen upp för ett undantag, vilket innebär att lov ändå kan ges. En liten avvikelse kan, men behöver inte, vara att en byggnad placeras någon meter in på punktprickad mark eller att byggnadsarean överskrids med någon kvadratmeter. Framförallt beaktas om avvikelser berör en bredare krets av sakägare än de som berörs av bygglovsärendet. Vid bedömningen om en åtgärd är att anse som en liten avvikelse ses vidare till det ackumulerade resultatet av eventuellt tidigare beviljade avvikelser. Man kan således inte repetitivt erhålla lov för åtgärder med liten avvikelse om den sammantagna åtgärden inte vore tillätlig.⁵⁷

Ett intressant rättsfall att lyfta fram i sammanhanget är RÅ 2010 ref. 90 där en fastighetsägare ansökt om förhandsbesked om bygglov och kommunen nekat med hänvisning till att det krävdes detaljplanläggning i området. Det visade sig att kommunen hade fog för att hävda att detaljplan krävdes då området bl. a var satt under högt bebyggelsestryck. Emellertid hade kommunen ända sedan 1960-talet hänvisat till detta faktum och några kommunala initiativ för planläggning förekom ännu ej idag. Byggnadsnämnden hade därför inte rätt att avslå fastighetsägarens ansökan enbart av denna anledning. Beslutet upphävdes.

4.5 Beslutsprocessen

Grundtanken med PBL är att beslut om byggnation ska ske i två steg. Först ska övergripande frågor behandlas i detaljplanen därefter ska mer detaljerade frågor behandlas i samband med bygglovet. I rapporten *Detaljplaner i praktiken – är plan- och bygglagen i takt med tiden?* från 2012 skriven av forskare från KTH på uppdrag av Sveriges Byggindustrier framhålls att initieringen av ett byggprojekt har flyttats upp i plansystemet och att detaljeringsgraden i detaljplaner har ökat högst avsevärt. Sedan 90-talet har kommuner börjat begagna mer eller mindre omfattande gestaltungsprogram i samband med detaljplaner. Dessa program är ej lagreglerade. Det införs ofta en planbestämmelse om att bebyggelseutformningen ska följa dessa program. De konstaterar att bygglovsprövningen inom detaljplan ofta inte fyller någon reell funktion. Det har istället uppkommit två tillståndsprövningar med samma funktion och med samma beslutsunderlag. De framför att en modell med bara ett byggbeslut skulle ha betydande rationaliseringspotential av byggprocessen. De menar dessutom att det åtminstone finns potentiella incitament för kommunen att driva frågor i planprocessen istället för i lovprocessen. En vägran att anta en detaljplan kan

⁵⁷ Boverket - liten avvikelse

till skillnad ifrån ett vägrat bygglov inte överklagas. Det är ett faktum som följer av planmonopolet.⁵⁸

4.6 Typfall

I exploateringssammanhang kan man utkristallisera fyra huvudvarianter eller s.k. typfall av exploateringsprocesser. Av figuren nedan framgår dessa typfall, det som lyfts fram av modellen är vilken aktör som äger marken och vem som utför aktiviteten detaljplanearbete.⁵⁹

	Byggherren deltar ej aktivt i detaljplanearbete	Byggherren och kommunen genomför detaljplanearbete gemensamt
Byggherren äger marken	Fall 1	Fall 2
Kommunen äger marken	Fall 3	Fall 4

Figur 4 Fyra typfall av exploatering (källa: Kalbro & Lindgren s 182)

Det är i huvudsak fall 3 och 4, då kommunen äger marken, som är intressant att studera inom ramen för detta examensarbete. Det som skiljer dessa två fall är vem som genomför detaljplanen. I fall 3 är det kommunen som tar initiativ till exploatering ofta med en indikation om intresse från marknaden. Eftersom kommunen inte känner till de specifika kraven som den tilltänkte köparen har bör inte kommunen göra planen alltför detaljerad. Ett sätt att lösa detta på är att kommunen gör en flexibel detaljplan som endast i grova drag reglerar bebyggelsen. I typfall 4 tar byggherren fram planen tillsammans med kommunen. Byggherren investerar i samband med planarbetet resurser på mark som ägs av kommunen. För att skapa säkerhet för båda parter kan bl. a ansvars- och kostnadsfördelning regleras i ett markanvisningsavtal. Detta kan också vara aktuellt i typfall 3.⁶⁰ Markanvisningsprocessen beskrivs närmare i kapitel 6.

⁵⁸ Thomas Kalbro, Eidar Lindgren & Jenny Paulsson, *Detaljplaner i praktiken* (Stockholm 2012) s 21 ff

⁵⁹ Kalbro & Lindgren s 181

⁶⁰ Ibid s 185-187

I undersökningar av de sex kommunerna Göteborg, Kristianstad, Malmö, Partille, Stockholm och Tyresö framgår att fall 4 är klart dominerande och motsvarar tillvägagångssättet i 65 % av bebyggelseprojekten för bostadsändamål. Därefter infriar 30 % av exploateringsprocesserna i dessa kommuner kriterierna enligt fall 2. Fall 1 och 3 motsvaras enbart av 3 respektive 2 %. Av de här resultaten dras slutsatserna att de flesta exploateringar genomförs på kommunal mark och kanske framförallt att kommunen och byggherren samarbetar i planprocessen.⁶¹

PBL-kommittén uppskattar att mer än hälften av alla planer initieras av byggherrar.⁶²

Johansson & Nilsson skriver i en rapport inom ramen för kursen Urban ekonomi vid Lunds Tekniska Högskola om Sydsvenska krysset, vilket är ett stort exploateringsområde för bl. a kontor, handel och industri i Värnamo kommun. I detta fall har kommunen genomfört stora kommunala planerings- och infrastruktursatsningar utan en direkt given adressat, typfall 3. Enligt kommunen har försäljningen av detaljplanerade tomter inledningsvis varit under förväntan, vilket kommunen antar beror på den ekonomiska krisen och den efterföljande lågkonjunkturen. Johansson & Nilsson ger ingen exakt förklaring till den låga försäljningsnivån.⁶³

⁶¹ Ibid s 187

⁶² SOU 2005:77 s 474

⁶³ Fredrik Johansson & Markus Nilsson, *Sydsvenska krysset* (Lund 2012) s 1 ff

5 Markanvisning

5.1 Introduktion

Begreppet markanvisning varierar i olika kommuner och är därför inte helt entydigt. Andra benämningar som förekommer är markreservation och preliminär markanvisning. I ESO-rapporten Bäste herren på täppan definieras begreppet markanvisning som en ensamrätt att, under viss tid, förhandla med en kommun om att förvärva kommunal mark för bebyggelse, och att genomföra avsedd bebyggelse⁶⁴. I denna rapport tillämpas deras definition. Malmö kommun definierar markanvisning som en rätt för en intressent att under begränsad tidsperiod, med vissa i förväg givna förutsättningar, få arbeta med att utveckla projekt inom ett avgränsat område.⁶⁵

Markanvisningen ger alltså byggherren en exklusiv rätt att förhandla med kommunen, vilket innebär att byggherren vågar investera tid och resurser i ett projekt. Byggherren och kommunen bekräftar markanvisningen med ett markanvisningsavtal.⁶⁶ Avtalet visar på ett intresse att genomföra projektet från kommunens sida. Tanken med att förhandla i ett tidigt skede är att utformningen av projektet och priset för marken kan tas fram så att båda parterna blir nöjda.⁶⁷

Beslut om markanvisning tas politiskt och kan fattas av en nämnd, kommunstyrelse eller kommunfullmäktige. Beslutet grundar sig på underlag som är framarbetat av tjänstemän inom den ansvariga förvaltningen. Sker markanvisningen genom ett kommunalt bolag är det bolagets styrelse som fattar beslutet, normalt i samarbete med kommunen.⁶⁸ Den kommunala organisationen beskrivs allmänt i avsnitt 2.2.

Kommunens förhandlingsposition vid markanvisning grundar sig på kommunens roll som markägare. Markägandet innebär att kommunen kan reglera frågor som sträcker sig utöver planmonopolets befogenheter. Ett klassiskt exempel på detta är möjligheten att reglera upplåtelseform såsom hyresrätt, bostadsrätt eller äganderätt. Detta ger kommunen relativt stort inflytande vid förhandling. Med markägandet förlorar kommunen inte sin förhandlingsposition efter en antagen plan.⁶⁹

⁶⁴ Caesar et al s 36

⁶⁵ Malmö stad, *Markanvisningspolicy* (Malmö 2007) s 8

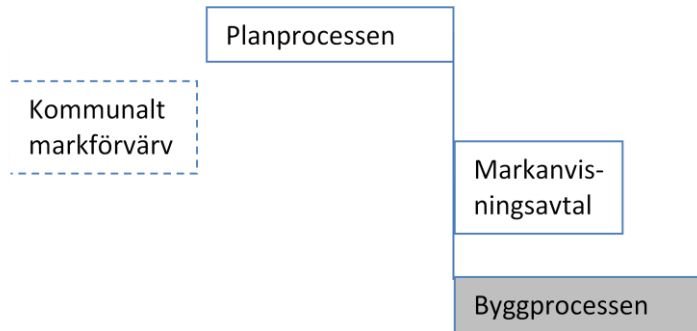
⁶⁶ Kalbro & Lindgren s 185 f

⁶⁷ Caesar et al s 36-37

⁶⁸ Statskontoret, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* (Stockholm 2012) s 30

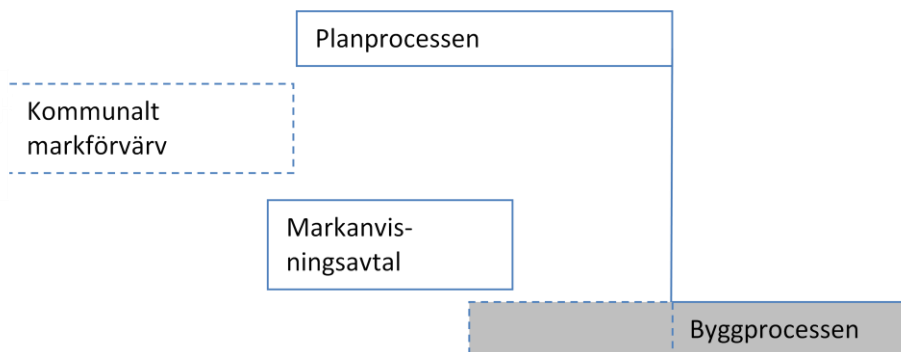
⁶⁹ Kalbro & Lindgren s 145

De två följande figurerna visar bl. a i vilket skede av exploateringsprocessen kommunen och byggherren tecknar markanvisningsavtal.



Figur 5 Exploateringsprocessen, typfall 3 (källa: Kalbro & Lindgren s 185)

Figur 5 illustrerar det fall då kommunen är ensam aktör i det inledande skedet av exploateringsprocessen. Det är typfall 3 enligt avsnitt 5.6. ovan. Markanvisningsavtalet tecknas efter att planprocessen är avslutad med en lagakraftvunnen detaljplan.



Figur 6 Exploateringsprocessen, typfall 4 (källa: Kalbro & Lindgren s 187)

I figur 6 återges typfall 4 enligt avsnitt 5.6. ovan. I detta fall samarbetar byggherren och kommunen i varierande utsträckning med planen. Här tecknas därför markanvisningsavtalet i ett tidigare skede. Ett karaktäristiskt drag är att byggherrens projekteringsarbete kan löpa parallellt med planprocessen.⁷⁰

⁷⁰ Kalbro & Lindgren s 184

5.2 Lagstiftning berörande markanvisningar

5.2.1 Introduktion

Det finns ingen lag som är särskilt utformad för att behandla markanvisningar. Istället tillämpas bestämmelser ifrån ett urval av lagar. I RÅ1976 Ab 602 konstaterar Regeringsrätten att kommunens tillhandahållande och tilldelning av mark för bostadsändamål är oreglerat av staten och sker inom ramen för den kommunala kompetensen.⁷¹ I RF återfinns allmänna rättsprinciper, vilka kommunen ska följa vid offentlig maktutövning. Kommunallagen behandlar övergripande hur en kommun ska sköta sin verksamhet. I samband med markförsäljning gäller de allmänna reglerna i 4 kap jordabalken (1970:994). Vid själva avtalsskrivandet blir avtalslagen (1915:218) tillämplig. Då en markanvisning kan innehålla inslag av entreprenadarbeten för allmänintressanta anläggningar kan lagen om offentlig upphandling (LOU, 2007:1091) bli tillämplig.

Till följd av Sveriges medlemskap i EU blir även unionsrätten tillämplig.

5.2.2 Regeringsformen

Vid markanvisning ska kommunen beakta de allmänna rättsprinciperna, vilka följer av RF. Legalitetsprincipen innebär att offentliga organs beslutanderätt ska ske med stöd av gällande lagstiftning. Därtill kommer objektivitetsprincipen och likhetsprincipen som innebär att myndigheterna vid beslutsfattandet ska vara sakliga och opartiska respektive konsekventa. Det ska finnas principer för hur man ska agera i olika situationer. Man kan således inte behandla byggherrar olika, allt annat lika.⁷²

5.2.3 Kommunallagen

Kommunallagen är tillämplig vid kommunal markförsäljning. Relevanta delar av kommunallagen beskrivs ovan under rubrik 2.4.

I mål 3928-06 från Länsrätten i Skåne laglighetsprövas enligt kommunallagen ett beslut rörande markförsäljning. Prövningen rör sig i huvudsak om 2 kap 8 § och 18 kap 1§ KL, d v s kommunalt stöd till enskild och god ekonomisk hushållning. Kommunfullmäktige i Malmö stad sålde ett markområde för 250 miljoner till Parkfast AB. Priset för marken grundade sig på en värdering, uppräknad med index, vid tidpunkten då markanvisningsavtalet tecknades. I samband med förvärvet förband sig Parkfast att uppföra en arena. Parkfast sålde inom kort efter sitt förvärv marken vidare till Steen & Ström för 570 miljoner, vilket innebar en till synes betydande vinst.

Länsrätten konstaterar att det inte innebär ett stöd till enskild näringsidkare då Parkfast varit drivande och skapat de mervärden som uppstod. Vad gäller god ekonomisk hushållning har affären ej skett till underpris, då värderingen skett korrekt

⁷¹ Madell & Lundberg s 61

⁷² Kalbro & Lindgren s 136

efter vid tidpunkten för upprättandet av markanvisningsavtal gällande principer. Länsrätten kommenterar också att ett markanvisningsavtal inte är juridiskt bindande men det förutsätts efterföljas om inte de grundläggande förutsättningarna förändrats. Utöver detta bar Parkfast genom sina åtaganden och engagemang risken för projektet. Avtalsarrangemanget innebar att kommunen skulle erhålla de mervärden som uppstod, antingen genom en uppförd arena eller vid utebliven byggnation ett vite motsvarande Parkfasts vinst från vidareförsäljningen.

5.2.4 Unionsrätten

Nedan beskrivs en del av EU-gemensam lagstiftning inom det berörda ämnesområdet. Anledningen till denna del är att belysa europeisk rätt eftersom den står över medlemstaternas nationella lagstiftning inom kolliderande områden.⁷³

Enligt gällande Europeisk rätt får en medlemsstat inte ge statliga stöd som gynnar någon som bedriver en verksamhet på ett sådant sätt att handeln mellan EU:s medlemsländer missgynnas. Ett statligt stöd innebär att den offentliga sektorn, däribland kommuner, beviljar ett direkt stöd eller annan ekonomisk förmån. En ekonomisk förmån kan vara en fastighetshyra som understiger marknadspriset eller en markförsäljning som sker till ett pris som understiger marknadsvärdet.⁷⁴ Texten nedan är hämtad från Artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt:

”Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”

Kommunala markförsäljningar som sker till ett belopp som understiger marknadsvärdet riskerar att ses som ett stöd som strider mot artikel 107. För att det ska kvalificera sig som ett stöd enligt artikeln ska stödbeloppet överstiga gränsen för mindre betydelse. Denna gräns motsvarar för närvarande ett belopp om 200 000 euro under en treårsperiod.⁷⁵

Europakommissionen har utarbetat en allmän vägledning (97 C 209/03) till medlemsstaterna hur statlig försäljning av mark och byggnader bör gå till för att den inte ska riskera att innehålla inslag av statliga stöd. Kommissionen har utarbetat vägledningen för att klargöra sitt allmänna synsätt beträffande problemet med statligt stöd vid överlåtelse av mark och byggnader och för att minska antalet ärenden den måste undersöka. Vägledningen föreslår två typer av förfarande, villkorslös försäljning av auktionstyp och försäljning med en oberoende värdering, där det förstnämnda är att föredra. Villkorslös försäljning av auktionstyp innefattar inte inslag

⁷³ Nerep & Warnling-Nerep s 84

⁷⁴ Arbets- och Näringsministeriet, *EU:s regler om statliga stöd* (Helsingfors 2009)

⁷⁵ EU - stöd av mindre betydelse

av statliga stöd. Ett rimligt förfarande för att uppfylla ovan nämnda villkor är att försäljningen offentliggörs upprepade gånger under en längre period i inhemsk press. För att marknadsföra objektet för utländska investerare bör erbjudandet även tillkännages i publikationer och hos mäklare som verkar på den europeiska marknaden.⁷⁶

För att erbjudandet ska ses som villkorslöst ska en köpare generellt sett kunna förvärva marken oberoende av vilken rörelse denne bedriver. Undantagsfall är inskränkningar för att förhindra olägenheter för allmänheten, skydda miljön eller för att undvika rena spekulationsanbud. Restriktioner genom landets egen lagstiftning berörande markanvändningen såsom villkor med stöd i plan- och bygglagen eller liknande strider inte heller mot kriterierna för att försäljningen skall vara villkorslös. Överlåtelsevillkor om framtida förpliktelser som sträcker sig utöver det som nämnts ovan kan vara tillåtna om de är till förmån för en offentlig myndighet eller samhällsnyttiga och alla tänkbara köpare är skyldiga och har möjlighet att uppfylla dessa förpliktelser.⁷⁷

Ett alternativ då villkorslöst anbuds förfarande av någon anledning anses mindre lämpligt är att först låta fastigheten värderas av en eller flera oberoende värderingsmän inför en försäljning. Värderingen ska då fånga upp marknadsvärdet med hjälp av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder. Det marknadspris som värderingsmannen fastställer är det lägsta anskaffningspris som kan avtalas om utan att statligt stöd beviljas. För att uppnå ett rättvisande marknadsvärde bör värderingsmannen ha erfarenhet inom området samt lämplig akademisk utbildning. Om det är uppenbart att det enligt värderingen uppskattade marknadsvärdet är för högt och fastigheten på så vis inte går att sälja får avsteg på upp till fem procent göras på priset. Visar det sig att försäljningen är omöjlig trots ett femprocentigt avsteg så finns möjligheten att utföra en ny värdering, där erfarenheter från den tidigare värderingen och erhållna anbud kan vägas in.⁷⁸

Vid försäljningar där kommunen själv förvärvat marken inom tre år ska den summa köpet grundade sig på vara vägledande. Försäljningar till belopp som understiger anskaffningsvärdet är dock möjliga om en oberoende värderingsman fastställt en allmän nedgång av marknadspriserna för fastigheter inom berörda marknaden. Överlåtelser som inte sker i enlighet med kommissionens rekommendationer enligt ovan och inte utgör stöd av mindre betydelse ska anmälas till kommissionen.⁷⁹

I Sverige har anmälningsplikten föranlett införandet av lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapens stadsstödsregler. Enligt 6 § samma lag är kommunen skyldig att upplysa regeringen eller ansvarig myndighet om alla typer av planerade stöd som kan bli föremål för prövning av kommissionen.

⁷⁶ Europeiska Kommissionen, *Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader* (1997) s 1

⁷⁷ *Ibid* s 1 f

⁷⁸ *Ibid* s 2

⁷⁹ *Ibid* s 2 f

EU-lagstiftningen har även behandlats i cirkulär 2007:8 för att ge vägledning till kommuner och landsting i samband med försäljning av mark och byggnader. Cirkuläret är skrivet av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), vilket är en arbetsgivar- och intresseorganisation för kommuner, landsting och regioner i Sverige. I cirkuläret rekommenderas kommuner och landsting att analysera den EG-rättsliga statsstödsaspekten före samtliga mark- eller byggnadsförsäljningar respektive köp som sker i förhållande till företag eller som kan komma att gynna viss produktion.⁸⁰

Två exempel ges då en analys bör genomföras för att undvika att i framtiden riskera en granskning ur statsstödsynpunkt. Det första fallet är när kommunen säljer en byggnad som ur ett kommunalt perspektiv är intressant för kommunen även efter försäljningen genom att på något vis sätta krav på förvärvaren. Exempelvis kan det handla om en byggnad av kulturhistoriskt värde där den nya fastighetsägaren ska underhålla byggnaden. Affärer med villkor av denna typ bör genomföras med öppet anbuds förfarande, då dessa försäljningar ofta sker till underpris. Är kommunens krav i samband med försäljningen mycket långtgående kan anbuds förfarandet vara otillräckligt och det blir då frågan om en upphandling enligt LOU. Det andra fallet är när kommunen köper och säljer mark i samband med nyexploateringar av områden som kommunen både är markägare, planläggande myndighet och huvudman för allmänna platser. I dessa områden sker ofta försäljningar till uppskattade marknadsvärden och det kan vara svårt att tillämpa kommissionens rekommendationer på grund av den komplexitet som ofta uppstår i samband med exploateringsavtal. En oberoende expertvärdering kan vara den säkraste metoden för att uppnå ett rättvist marknadsvärde i ovanstående fall, särskilt i större projekt där misstankar om stöd kan finnas eller i de fall motstridiga exploateringsintressen misstänks uppstå.⁸¹

Ett exempel på när unionsrättens regler om statsstöd gjorts gällande i Sverige berör en markaffär i Jämtland. Fallet handlade om en markförsäljning mellan Konsum, idag benämnt Coop, och Åre kommun. Affären genomfördes som ett led i en utvecklingsplan med syfte att förnya Åre centrum, där en förflyttning av Konsum från centrum var nödvändig. Försäljningen genomfördes utan ett öppet anbuds förfarande. Köpeskillingen bestämdes till 2 miljoner kr trots att Lidl strax före affärens genomförande hade lämnat ett bud på 6,6 miljoner. Kommunen försvarade den angivna köpeskillingen med en oberoende värdering som genomförts två år tidigare av ett motsvarande markområde i nära anslutning till det försålda markområdet. Enligt värderingen skulle området vara värt ca 1,65 miljoner kr, vilket uppräknat med fastighetsprisindex gav ett värde på under 2 miljoner kr för det aktuella området då markaffären genomfördes. Europakommissionen ansåg att åtgärden utgjorde ett stöd i den mening som avses i artikel 107, dåvarande artikel 87 EG-fördraget, och att Konsum därmed skulle återbetala 4,6 miljoner till kommunen. Stödet beräknades som mellanskillnaden mellan erlagt pris och marknadsvärdet som i detta fall var Lids anbud. Som stöd för beslutet ansåg kommissionen att den oberoende värderingen inte

⁸⁰ Sveriges Kommuner och Landsting, *Cirkulär 2007:8* s 4

⁸¹ *Ibid* s 5 ff

utgjorde marknadsvärdet då Lidl's bud som ansågs seriöst var en bättre indikator på marknadsvärdet. Fastighetsaffären ansågs också påverka handeln mellan medlemsstaterna då den utgjorde ett hinder för den tyska konkurrenten Lidl att försöka etablera sig på den svenska marknaden.⁸²

5.2.5 Lagen om offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling reglerar hur en upphandlande myndighet ska gå till väga när de ska tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal för varor, tjänster eller byggentreprenader. Till upphandlande myndighet räknas statliga och kommunala myndigheter, men även i vissa fall offentligt styrda organ, t.ex. bolag och stiftelser, som tillgodoser behov av allmänt intresse.⁸³ I NJA 2003 s. 683 fastställs att även samfällighetsförening för väghållning kan anses vara en upphandlande enhet enligt LOU.

I Konkurrensverkets vägledande dokument, Upphandlingsreglerna - en introduktion, framställs följande syfte:

*”Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter, som till exempel statliga myndigheter, kommuner och landsting, på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer.”*⁸⁴

Vid rena markförsäljningar är upphandlingsreglerna inte direkt tillämpliga. Men i de fall då en markförsäljning kombineras med villkor om uppförande av anläggningar av allmänt intresse kan LOUs bestämmelser ändå bli tillämpliga. Detta blir extra tydligt då byggherren är skyldig att uppföra allmänna platser som ligger under kommunalt ansvar. Det förekommer att kommuner frikopplar villkor av denna typ från markförsäljningen för att själv upphandla uppförandet av anläggningarna enligt LOU.⁸⁵

La Scala-målet är ett känt exempel på när en exploatering av ett område bör upphandlas offentligt. Målet handlar om en markägare tillika exploatör, nedan kallad Pirelli, som åt kommunen i samband med exploatering av ett markområde tog på sig delar av byggandet av en teater. Som kompensation för byggandet av teatern skulle avdrag göras på bygglovsavgiften som Pirelli var skyldig för exploateringsområdet. Ärendet togs upp till prövning i EG-domstolen då det ansågs strida mot dåvarande Byggdirektivet (93/37/EEG) vars grundläggande syfte var att konkurrensutsätta offentliga byggkontrakt. EG-domstolen ansåg att Byggdirektivet var tillämpligt och att upphandling av teatern skulle utföras genom ett offentligt konkurrensutsatt förfarande.⁸⁶

⁸² Europeiska gemenskapernas kommission, C 35/2006 (Bryssel 2008) s 5 ff

⁸³ Konkurrensverket, *Upphandlingsreglerna (Stockholm 2012)* s 7

⁸⁴ *Ibid* s 6

⁸⁵ Caesar et al s 43

⁸⁶ Madell & Lundberg s 25 f

En tolkning av La Scala-målet är att när en markägare eller exploatör ska ombesörja eller bekosta en offentlig anläggning, där kommunen anses bidra med någon form av motprestation, ska denna upphandlas inom ramen för offentlig upphandling för att vara förenlig med det nu gällande upphandlingsdirektivet. Målet visar även att en motprestation inte enbart behöver vara av direkt monetär karaktär.⁸⁷

Vid jämförelser mellan LOU och statsstödsreglerna kan sägas att LOU framförallt behandlar hur det allmänna ska bete sig i rollen som upphandlare av varor och tjänster medan statsstödsreglerna mer tar sikte på det allmännas roll som investerare och kreditgivare.⁸⁸

5.3 Villkor och innehåll i markanvisningsavtal

Vad som regleras i markanvisningsavtalet varierar. Generellt är avtal som ingås i ett initialt skede under detaljplaneprocessen mer omfattande och avtalen innehåller ofta bestämmelser om bebyggelseutformning och dylikt. Avtal som ingås sent under detaljplaneprocessen innefattar ofta bara markpriset och villkor för genomförandet.⁸⁹ Markanvisningsavtalet kan innehålla villkor av både generell och specifik karaktär. De generella villkoren gäller för hela kommunen och regleras normalt sett i kommunens markanvisningspolicy, om sådan finns. De specifika villkoren är anpassade till varje enskilt byggprojekt.⁹⁰

Exempel på villkor som regleras i ett markanvisningsavtal är om byggherren ska använda en viss byggteknik, följa ett visst miljöprogram eller samarbeta med olika arkitekter. Övrig information som anges i ett markanvisningsavtal kan vara vad markanvisningen innebär, avsiktsförklaring och mål med projektet, markpris eller tomträttsupplåtelse och upplysningar om detaljplan.⁹¹

I normalfallet inför kommunen en tidsbegränsning i markanvisningsavtalet. Om den tilltänkta förvärvaren inte köper marken inom avtalstiden upphör avtalet. Kommunen kan därefter obehindrat genomföra en ny markanvisning. Dröjsmål som ligger utanför köparens kontroll, t ex att detaljplanen blir försenad, leder oftast till att avtalstiden förlängs. Den tilltänkta förvärvaren har ingen skyldighet att genomföra förvärvet då markanvisningen endast ses som en option.⁹²

Är inte alla förutsättningar kända när man ingår ett markanvisningsavtal, eller någon förutsättning förändras, kan ett tilläggsavtal tecknas. I tilläggsavtalet kan man förtydliga och ytterligare reglera förutsättningar och villkor. Köpeskilling,

⁸⁷ Ibid s 26

⁸⁸ Ibid s 33

⁸⁹ Caesar et al s 37

⁹⁰ Caesar et al s 38

⁹¹ Statskontoret s 32

⁹² Caesar et al s 37

upplåtelseform och oväntade situationer såsom en lågkonjunktur är exempel på sådant som kan regleras i tilläggsavtalet.⁹³

5.4 Fördelningsmetoder

Vid markanvisning tillämpas två huvudmetoder, anbudsförfarande eller direktanvisning.⁹⁴ Anbudsförfarandet går ut på att ett antal byggherrar tävlar om marken medan en direktanvisning innebär att en byggherre väljs ut utan någon konkurrens.

5.4.1 Anbudsförfarande

Prekvalificering är ett tillvägagångssätt som används när kommunen vill göra en första gallring av vilka byggherrar som ska få möjlighet att delta i markanvisningen. Metoden innebär att man ställer upp ett eller flera kriterier, ofta mindre omfattande såsom krav på ekonomisk förmåga och teknisk kompetens. Dessa krav ska byggherren uppfylla för att få delta i den efterföljande anbudsprocessen. En variant av prekvalificering är att man vänder sig till ett begränsat antal aktörer som man på förhand vet kan genomföra exploateringen.⁹⁵

Anbudsförfarandet, även kallat anbudsanvisning, är en jämförelsemetod som innebär att intresserade byggherrar får lämna ett anbud som bedöms utifrån förutbestämda kriterier. För att ett anbudsförfarande ska vara meningsfullt krävs att det finns ett intresse av att exploatera marken från flera byggherrar. Bedömningskriterierna kan delas upp i tre huvudtyper:⁹⁶

- Enbart byggherrens betalningsvilja, den som lägger högsta budet vinner.
- Priset bedöms tillsammans med andra parametrar som t ex bebyggelseutformning.
- Enbart andra parametrar än priset, vilket är fixerat.

Vid renodlade anbudsförfaranden bedöms bara priset. Det är ett kostnadseffektivt sätt som leder till att ett pris nära marknadsvärdet uppnås, förutsatt att alla intressenter har rätt till att delta i budgivningen.

Grundteorin är den att den byggherre som kan erbjuda den mest attraktiva lösningen och därmed förädlar marken på bästa sätt även är den som kan sälja den färdigexploaterade marken till högst pris. Det möjliggör för den aktören att betala mest för marken, under förutsättning att byggkostnaderna är desamma. Detta borde innebära att den som kan betala mest för marken även är den som kan bistå med den mest samhällsekonomiskt effektiva lösningen. Ett problem är att man utgår ifrån att man kan skriva fullständiga kontrakt, vilket i praktiken är nära omöjligt. Kommunen

⁹³ Statskontoret s 32

⁹⁴ Karbro & Lindgren s 145

⁹⁵ Statskontoret s 33

⁹⁶ Caesar et al s 44

kan inte reglera alla situationer och det kan också uppstå tolkningsutrymme av reglerade villkor, vilket kan leda till ett opportunistiskt beteende hos motparten. Tillämpas försäljning till högstbjudande strikt uppstår ibland situationer då man har ofullständig information om köparen. Detta är en osäkerhet för kommunen vilket kan leda till önskade kostnader i form av kontroll av projektets fullbordan. En nackdel med att enbart bedöma priset är att det inte driver byggherrens innovation inom andra områden än ett kostnadseffektivt genomförande.⁹⁷

Vägs andra parametrar in vid bedömningen brukar förfarandet kallas för markanvisningstävling eller jämförelseförfarande. Vid en renodlad markanvisningstävling har kommunen en tydlig idé och plan från start. Detta ligger till grund för byggherrarnas förslag. Vid ett jämförelseförfarande finns det inga tydliga förutsättningar och det är byggherrarna som får komma med egna idéer.⁹⁸ Dessa tillvägagångssätt är mer resurskrävande och det krävs att kommunen är tydlig med hur bedömningen av kriterierna ska ske. Annars är det svårt för byggherren att veta vad som efterfrågas och vilka parametrar som är väger tyngst. Använder man någon typ av prequalificering kan antalet anbud minskas och resurserna som krävs för att granska anbudena likaså. Vanligast är att priset bedöms tillsammans med andra parametrar.⁹⁹

5.4.2 Direktanvisning

Vid direktanvisning sker inte någon konkurrens mellan byggherrarna. Förfarandet grundar sig istället på att den byggherre som är intresserad av att exploatera marken kontaktar kommunen. Ofta utformar byggherren själv området. Om kommunen finner förslaget lämpligt görs en värdering på området och inleder sedan en prisförhandling. Kommunen kan även peka ut lämpliga områden i översiktsplanen eller i specifika områdesprogram. En byggherre som är intresserad av ett sådant område kan sedan göra en intresseanmälan om direktanvisning. I de fall då byggherren äger mark i nära anslutning till kommunens mark kan byggherren även ansöka om direktanvisning för att utöka sitt markinnehav.¹⁰⁰

Kommunen kan även ta initiativ till en markanvisning genom att söka upp en byggherre som de anser lämplig till att exploatera marken. Det sker oftast i mindre attraktiva områden där kommunen undersöker intresset av markanvisning genom att ta kontakt med byggherrar. Vill kommunen att det ska uppföras hyresrätter på ett område kan de ingå ett intentionsavtal med en byggherre. Avtalet bygger vanligtvis på att byggherren åtar sig att uppföra ett antal bostäder under en viss period samtidigt som kommunen tillhandahåller mark för byggandet genom markanvisning.¹⁰¹

⁹⁷ Ibid s 78

⁹⁸ Statskontoret s 34

⁹⁹ Caesar et al s 44

¹⁰⁰ Ibid s 45

¹⁰¹ Ibid s 45

Direktanvisning möjliggör för kommunen att välja en beprövad byggherre och kan därmed bl. a. minimera riskerna med ofullständig information. Metoden ger också kommunen möjlighet att tilldela nya aktörer mark. Nackdelar med metoden är att bättre alternativ kan förbises och att tilldelningen kan gynna vissa byggherrar. Direktanvisning är den vanligaste tilldelningsmetoden vid bostadsexploatering.¹⁰²

Direktanvisning och anbudsanvisning kan kombineras inom ett område. Detta sker framförallt vid exploatering av större markområden.¹⁰³

5.5 Urvalskriterier

Vid val av byggherre kan kommunen använda sig av olika kriterier som byggherren ska uppfylla för att kunna ingå markanvisningsavtal. Kriterierna kan vara både formella krav som anges i markanvisningspolicyn och informella krav som är mer av en underförstådd karaktär. Ett informellt kriterium kan vara att en byggherre förväntas vara villig att ta på sig mark i ett sämre läge för att få tillgång till mark i ett attraktivt läge.¹⁰⁴ De formella kriterierna kan vara krav på byggherrens ekonomiska ställning eftersom det är en avgörande faktor om byggherren ska kunna planera och genomföra projektet. Andra kriterier av vikt kan vara miljö, kvalitet och hur byggherren har skött sig i tidigare projekt. För att främja konkurrensen mellan byggherrar för vissa kommunen register över vilka byggherrar som har markanvisats tidigare och kan på så vis undvika att dessa tilldelas allt för många markanvisningar.¹⁰⁵

Malmö kommun skriver i sin markpolicy att kommunen vid val av byggherre ska tillförsäkra att det finns rimliga konkurrensförhållanden på marknaden. Som skäl till skrivelsen anger kommunen att de vill undvika att ett fåtal företag får monopolställning. Sker markanvisningen för ändamålet bostadsproduktion bör kommunen även väga in sociala åtaganden, tidigare genomförda projekt samt nytänkande och engagemang för att skapa bra stadsmiljöer. Kommunen ställer också krav på att byggherren ska ha en långsiktig kvalitets- och miljöprofil.¹⁰⁶

¹⁰² Ibid s 70 f

¹⁰³ Ibid s 46

¹⁰⁴ Statskontoret s 32

¹⁰⁵ Caesar at al s 30

¹⁰⁶ Malmö stad s 12

6 Undersökning och resultat

Studien utgörs huvudsakligen av en större kvantitativ undersökning där kommunen studeras i rollen som markägare och samhällsplanerare. För att komplettera undersökningen utfördes tre djupare intervjuer med byggherrar.

6.1 Enkätstudie med kommuner

För att erhålla en övergripande bild över markanvisningsprocessen för kontor och handel och hur teorin korrelerar med praktiken genomfördes en undersökning. Syftet med undersökningen var bl. a att klargöra i vilken omfattning markanvisningar för kontor och handel sker på kommunal mark. En annan anledning var se hur tydlig och transparent markanvisningsprocessen är för övriga intressenter genom att undersöka förekomst av markanvisningspolicy och register. Ytterligare en anledning var att försöka utreda hur kommunen såg på sin egen roll i sammanhanget. För att erhålla en övergripande bild krävdes svar från ett större antal kommuner. För att förmedla den översiktliga bilden var tanken att statistiskt redovisa svar från undersökningen. Denna typ av undersökning behandlar framförallt kvantitativa data. En enkät via e-post är därför ett lämpligt tillvägagångssätt.

Ett alternativ till enkätstudien hade varit en intervjustudie, men p.g.a. tidsskäl hade denna studie fått begränsas till ett mindre antal kommuner. Utifrån de frågor undersökningen innehåller hade en intervjustudie givit ett snarlikt resultat.

Enkäten riktades till de 50 största kommuner i Sverige sett till befolkningensmängd (se bilaga).¹⁰⁷ Urvalet har grundat sig på antaganden om att det finns ett stort intresse av marken i dessa kommuner och att det därför förekommer markanvisningar. Det är framförallt i områden med stor efterfrågan på mark som markanvisningar är intressant att studera. Att rikta sig till de 50 största ansågs som en rimlig metod för att fånga upp dessa kriterier. Det borde finnas någon korrelation mellan befolkningensmängd och markaffärer. Tanken var inte att underlaget i studien skulle spegla alla Sveriges kommuner utan ge en bild av de kommuner där markanvisningsprocessen är vanligt förekommande.

Ett alternativt tillvägagångssätt hade varit att även inkludera de kranskommuner till de större och mest attraktiva kommunerna som inte uppfyllde befolkningskriteriet, då dessa kan vara intressanta trots en mindre population. Flertalet kranskommuner uppfyllde dock befolkningskriteriet. Avvägningen om vilka kommuner som då skulle inkluderas hade blivit mer komplex, samt krävt onödiga resurser i proportion till förbättrat resultat. Fokus hade även hamnat kring de större städerna i Sverige och gett en sämre geografisk spridning.

¹⁰⁷ Urvalet grundas på SCBs statistik över de 50 största kommunerna efter folkmängd från 31 dec 2012

Enkäten begränsades till åtta frågor för att vi eftersträvade en hög svarsfrekvens. Det var också anledningen till att flertalet av frågorna utformades så att de inte krävde några omfattande svar. Frågorna beskrivs löpande nedan. Några av frågorna kan av sin natur upplevas som känsliga för kommunerna att svara på. Av den anledningen och för att öka svarsfrekvensen var studien konfidentiell. Enkäten har skickats ut via mejl, huvudsakligen till respektive kommuns exploateringschef. I de fall då dennes kontaktuppgifter ej framgick av hemsidan, har mejlet skickats till ansvarig förvaltnings allmänna mejl. Svarsfristen sattes till tio dagar. Till de som inte svarat skickades en påminnelse.

27 av 50 kommuner besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 54 %. Svarsfrekvensen är inom ramen av vad man kan förvänta sig av en enkätundersökning.¹⁰⁸

Det finns ingen tydlig förklaring till bortfallet. En anledning skulle kunna vara att några kommuner hänvisade till förvaltningens allmänna mejl. I dessa fall krävdes att enkäten vidarebefordrades till rätt person. Svar erhöles även från några av dessa kommuner, så detta borde ändå inte ha någon större påverkan på svarsfrekvensen. En annan anledning skulle kunna vara att kommuner som inte använde sig av policy, register och oberoende extern värdering valde att inte svara. Av svaren framgår dock inte detta, då kommuner både med och utan dessa attribut svarade. Av de kommuner som svarade medverkade enbart en (Malmö) av de fem största kommunerna. Av de följande tio svarade alla utom en. De övriga 17 som svarade var slumpmässigt fördelade bland de resterande 35 kommunerna. Den troligaste anledningen till de uteblivna svaren är nog ointresse och tidsbrist hos den som mottagit enkäten. Med tanke på svarsfrekvensen och att det inte finns någon tydlig förklaring till bortfallet anser vi att materialet är användbart.

I de frågor där en andel efterfrågats har kommunerna tillåtits bygga sina svar på uppskattningar. Anledningen var att fullständiga beräkningar är tidskrävande och inte rimligen kan krävas inom ramen för detta examensarbete. Mer exakta svar hade troligen påverkat svarsfrekvensen negativt.

I några av diagrammen nedan är inte samtliga svarande kommuner representerade, då någon kommun inte har valt att besvara varje enskild fråga.

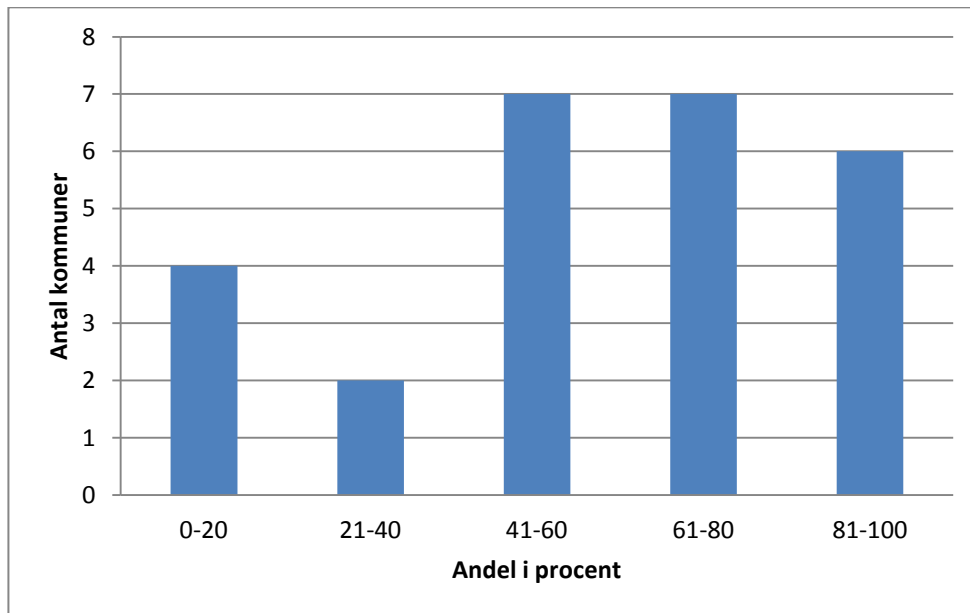
6.1.1 Enkätfrågor och resultat

Hur stor andel av markrealerna för planerad och pågående exploatering för kontor och handel ägs eller har ägts av kommunen?

Tanken med denna fråga var att generellt se i vilken utsträckning kommunerna äger mark för ändamålen kontor och handel. Kommunalt markägande är i hög grad kopplat till markanvisningar. Ämnesområdet är därmed inte relevant om kommunerna inte äger någon mark för detta ändamål.

¹⁰⁸ Jan Trost, *Enkätboken* (Lund 2012) s147

Markanvisning för kontor och handel



Figur 7 Andel markareal för planerad och pågående exploatering

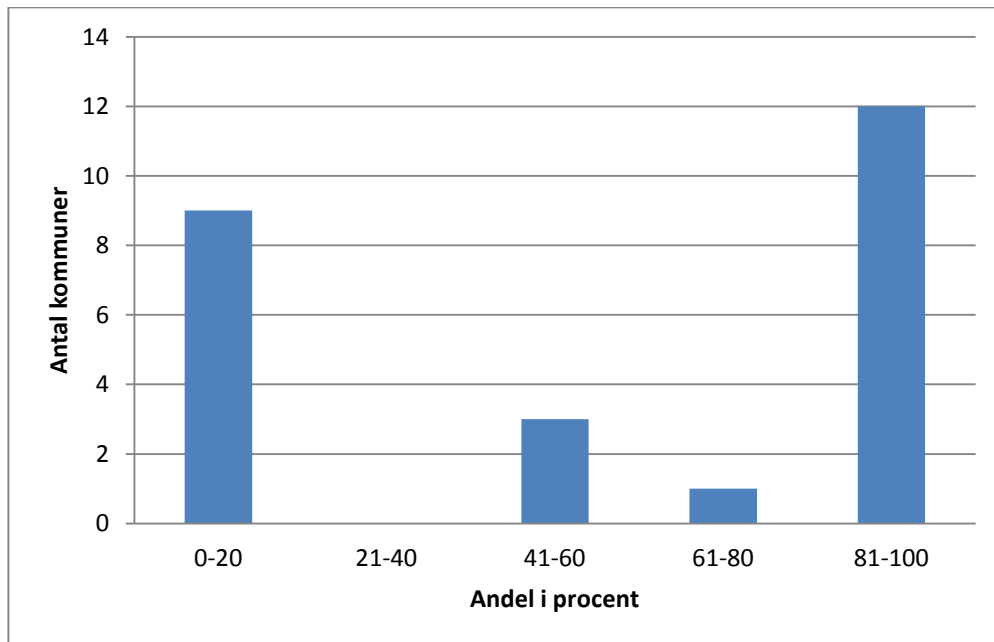
Av diagrammet framgår att hälften av kommunerna äger mer än 60 % av markarealen för planerad och pågående exploatering för kontor och handel. En kommun angav att de äger 100 % av denna mark. Det intressanta i den här frågan är inte exakt hur mycket mark kommunerna innehar eller hur många etableringar som sker utan snarare hur stor andel av de exploateringar som sker som faktiskt sker på kommunal mark. Generellt sett är svaren från de tio minsta svarande kommunerna mer extrema, då de i huvudsak återfinns i de yttre staplarna. Detta antas bero på ett lägre exploateringstryck och att varje enskild exploatering kan få en stor inverkan på svaret. En kommun angav exempelvis att de för tillfället genomför sin första affär för kontor och handel på fem år.

En kommun har valt att kommentera svaret med att förädling och omvandling från industrimark sker för ändamål kontor och handel. Denna mark var privatägd, vilket temporärt minskade andelen kommunalägd mark då studien gjordes. I resultatet vägdes inte den temporära andelen in då kommunen även angav den långsiktigt normala nivån.

Hur stor andel av alla markförsäljningar för kontor och handel föregås av en markanvisning(dvs. att kommunen och byggherren först tecknar ett avtal där byggherren ges exklusiv rätt att förhandla med kommunen om ett markköp)?

Denna fråga ställdes för att se i vilken utsträckning kommunerna använder sig av markanvisning. Frågeställningen är intressant då en hög användningsgrad ger skäl för studier inom området.

Markanvisning för kontor och handel



Figur 8 Andel av markförsäljning som föranleds av markanvisning

Resultatet från denna fråga visar att användningsgraden av markanvisningsavtal är relativt splittrad. Stapeln med andelarna 81-100 % utgörs till största delen av de större kommunerna. Det är framförallt de minsta kommunerna som återfinns i stapeln 0-20 %. Några kommuner angav att de inte använder sig av markanvisning för kontor och handel, men de använder det däremot för bostäder.

Hur ofta är det byggherren som tar initiativet till exploatering för kontor och handel på mark som ägs/ägts av kommunen?

För att undersöka hur aktiv byggherren är vid inledningsfasen av en exploatering ställdes ovanstående fråga. Här avsågs att utreda vem som är den drivande parten vid exploatering av nya markområden samt i vilken utsträckning byggherren är aktiv i planprocessen. Det finns en risk för att frågan kan ha misstolkats av någon kommun, då det av svaren inte framgick om kommunen tolkat det som initiativ till exploatering på jungfrulig eller färdig detaljplanerad mark. Frågan kunde ha varit tydligare.

Frågans problematik innebär att svaren blir olika beroende på hur kommunen har tolkat frågan. En avvägning har inneburit att någon statistik i denna fråga inte kunnats sammanställas och publiceras, då diagrammet blir missvisande. Istället har några intressanta fritextsvar lyfts fram för en kvalitativ analys.

”Oftast, men inte alltid, är det kommunens initiativ i översiktsplan, fördjupade översiktsplaner och detaljplaner, som sedan leder fram till en markreservation eller

markanvisning till en enskild byggherre. På så sätt är det kommunen som genom sin planering anger ramar och förutsättningar. Det enskilda projektet är det oftast byggherren som tar initiativ till utifrån affärsidé, kommersiella förutsättningar och annat."

"Staden tar initiativ till planläggning av mark och exploatörerna kommer med förfrågningar om vilken mark som finns planlagd och tillgänglig. Ibland kommer exploatörer med förslag på nya områden för exploatering."

"Kommunens mark som är för kontor och handel detaljplanläggs av kommunen, därefter läggs den ut till försäljning och exploatörerna kan inkomma med önskemål om att köpa marken eller få en option på avsedd mark."

Tre större kommuner svarade enligt ovan. Av svaren kan man utläsa att dessa kommuner i första hand tar egna initiativ till planläggning för kontor och handel. Byggherren kommer som först in i processen då marken är detaljplanerad.

"När det gäller kontor och handel är det i första hand "marknaden"/förvaltare som tar initiativ."

"I normalfallet så är det byggherren alltså 100 %."

Av dessa svar framkommer att det krävs någon form av intresse eller initiativ från marknaden för att kommunen ska planlägga marken för kontors- och handelsändamål.

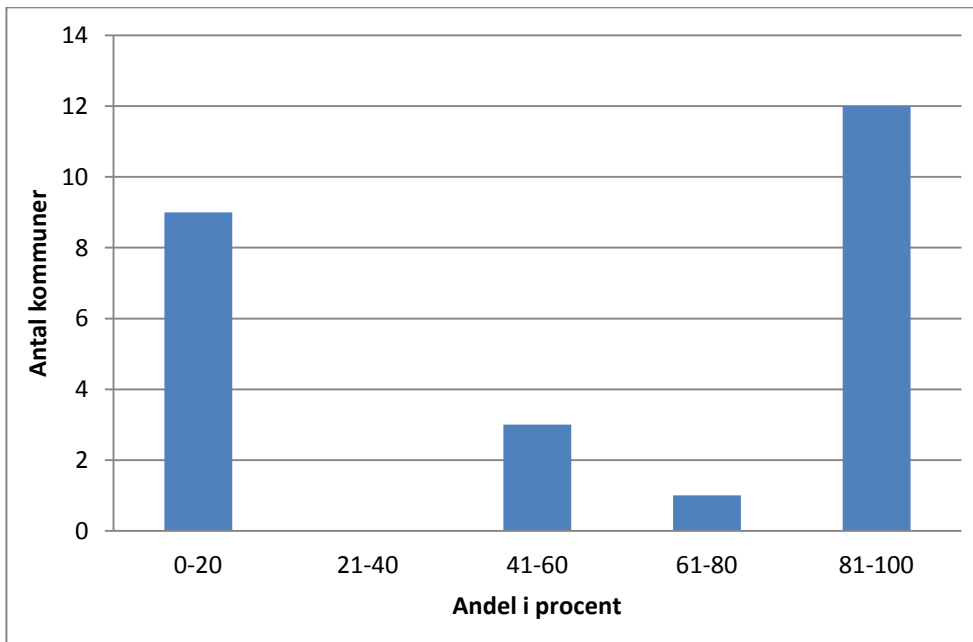
"Vi har tagit fram några byggrätter för kontor, men det finns inga köpare på dessa. Den affär som verkligen är på g har initierats av byggherren."

Detta svar lyfter fram att det i områden med ett mindre intresse för exploatering i princip krävs ett initiativ från byggherren för att planläggningen ska fylla sitt syfte.

I vilken utsträckning genomförs värderingarna av oberoende extern värderare i de fall kommunen säljer mark för ändamålet kontor och handel genom direktanvisning(d v s försäljningen sker utan konkurrensutsättning m h a anbud eller tävling)?

För att återkoppla till statsstödregrerna och kommunallagen ställdes denna fråga rörande värdering. Frågan kan anses ha en hård formulering men det var tvunget om svaren skulle få något värde. Man kunde lindat in orden oberoende extern värderare i en omskrivning med intern personal men det hade komplicerat svarstolkningen.

Markanvisning för kontor och handel



Figur 9 Andel extern värdering

Av resultatet ser man att det är en splittrad bild. Av de tio största kommunerna som svarat är det enbart två som har en oberoende extern värderare i mer 80 % av fallen. Flertalet av de som använder sig av en oberoende extern värderare i mer än 20 % av fallen tenderar att göra det i hög utsträckning. 10 av de 12 kommunerna i intervallet 81-100 % angav att de alltid gjorde en extern oberoende värdering. En kommun skriver i sitt svar att man i sin försäljningspolicy har angivit att all värdering ska ske med oberoende extern värderare. En annan kommun gör enligt ett fullmäktigebeslut alltid två oberoende värderingar innan marken säljs. En kommun svarade enligt nedan:

”Alltid. Vi kan våra statsstödsregler.”

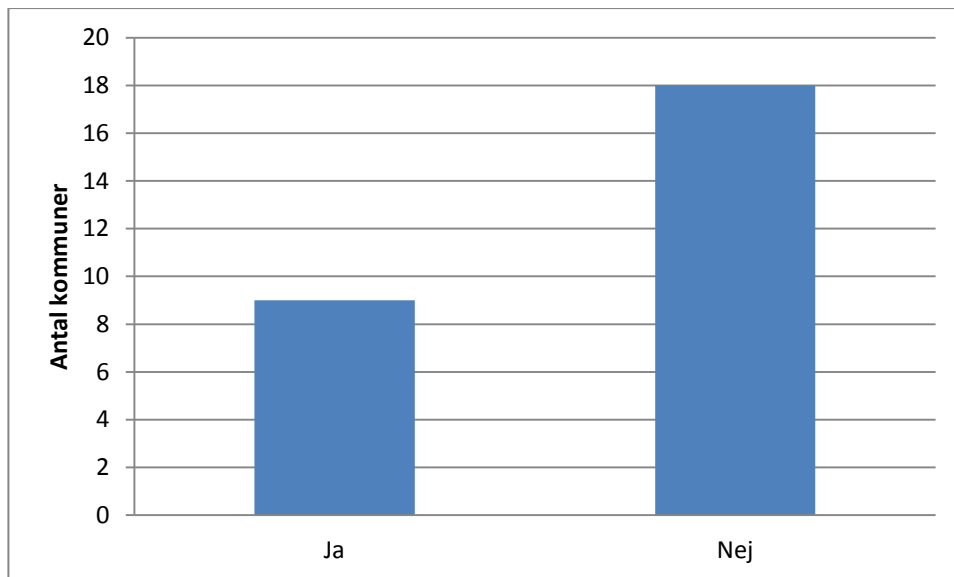
Detta svar ger uttryck för att kommunen kan anse att en intern värdering riskerar att strida mot statsstödsreglerna.

Av de som svarade att de inte använde sig av oberoende värdering i någon större utsträckning angav några att värderingen sköttes av intern personal. Ett begrepp som nämndes var erfarenhetsvärden. Andra kommuner skrev att värderingen byggde på en allmän marktaxa, vilken var beslutad av kommunfullmäktige. Någon nämnde att värderingen byggde på de kostnader som kommunerna haft för området, en självkostnadsprincip. 4 av de 9 kommuner i intervallet 0-20 % angav att de inte genomför oberoende externa värderingar.

Har ni en aktuell markanvisningspolicy för kontor, handel och liknande näringsverksamhet? Om svaret är ja ovan, finns policyn tillgänglig på kommunens hemsida?

Frågan ställdes för att få insikt i vilken mån kommunerna arbetar med markanvisningsprocessen och för att se om de tagit fram några riktlinjer för hur de ska behandla en markanvisning.

Följdfrågan ställdes för att få en allmän bild av hur lättillgängliga och offentliga dessa dokument är. Svaret ger också en uppfattning om kommunen ser policyn som ett internt eller externt dokument.



Figur 10 Markanvisningspolicy för kontor och handel

Det är en tredjedel av de svarande kommunerna som har en aktuell markanvisningspolicy som behandlar kontor och handel. Några av dessa kommuner arbetar för tillfället med att uppdatera policyn. Av de arton kommuner som inte har en policy anger tre kommuner att de för närvarande arbetar med att ta fram en.

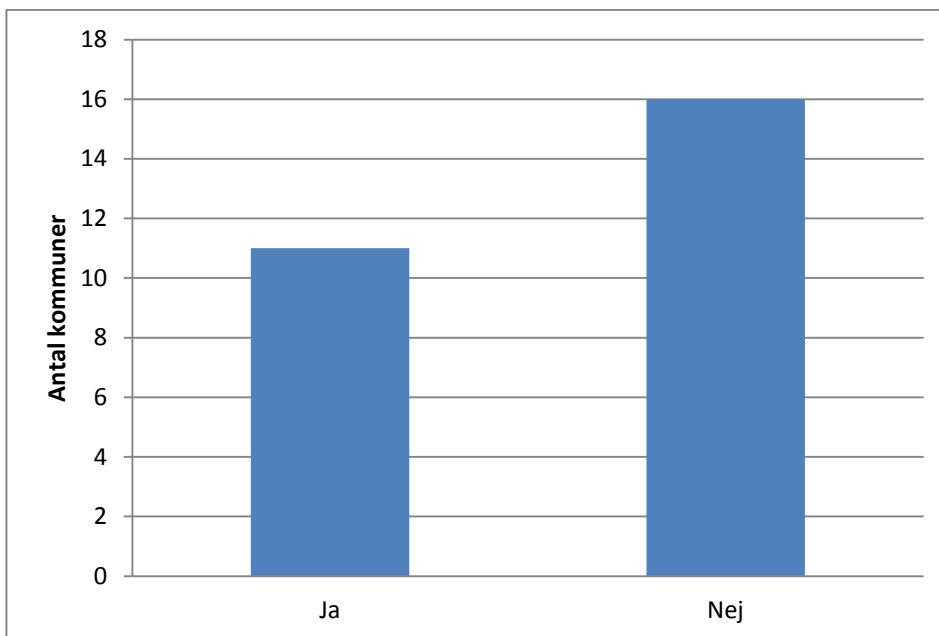
Bland de fjorton största svarande kommunerna återfinns sex av de nionde jakande svaren.

Sju av de nio kommuner som svarat ja har markanvisningspolicyn tillgänglig på kommunens hemsida. De två andra kommunerna har bifogat sin policy med svaret. En av de kommuner som inte hade policyn på hemsidan skriver att tanken med policyn framförallt är att den ska vända sig till företag som är intresserade av en markanvisning snarare än att den ska fungera som en intern vägledning. De ser en klar fördel med att ha policyn tillgänglig på hemsidan. Men de anser att policyn för

närvarande inte är i ett tillräckligt ”presentabelt” skick för att publiceras på hemsidan, och i väntan på anpassning delas den ut till de företag som anmäler intresse för en markanvisning.

För ni register över vilka markområden som kommunen sålt samt i vilken utsträckning byggherrar tilldelats dessa?

För att se hur kommunerna arbetar med att dokumentera markaffärer ställdes denna fråga. Studier som berörs i avsnitt 6.5 pekar på att det kan vara konkurrensfrämjande att kommunerna för register över markförsäljning.



Figur 11 Register över genomförda fastighetstransaktioner

Av svaren kan man utläsa att drygt 40 % av de svarande kommunerna angav att de använder sig av register.

Åtta av de elva kommuner som för register finns representerade bland de 14 största av de svarande kommunerna. Av de mindre kommunerna angav flera att markaffärer inte sker i den utsträckningen att ett register är befogat. Några av dessa svarade även att man kunde hålla reda på affärerna utan att registerföra dem.

En kommun i ett storstadsområde svarade att det är så få aktörer att det inte är aktuellt med ett register.

Vad är kommunens huvudsakliga syfte med att äga och överlåta mark för ändamål kontor och handel?

Frågan ställdes utan några svarsalternativ. Anledningen var att erhålla ej styrda svar. Frågan ställdes med förhoppning om att erhålla ett svar som kunde förmedla en förståelse för hur kommunerna själva ser på sin roll som markägare och samhällsplanerare i sammanhanget kontor och handel. Vidare var syftet att utreda om det var någon skillnad mellan kommunerna.

Kommunerna har besvarat frågan med relativt blandade svar. Många kommuner nämner dock att huvudsyftet är att främja utvecklingen i kommunen genom att göra samhället hållbart och attraktivt. Flertalet nämner att man vill underlätta för etableringar och samtidigt skapa arbetstillfällen. Nedan återges de punkter som de olika kommunerna lyft fram som viktiga. Svaren är rangordnade efter deras förekomst.

- Främja sysselsättning och näringsliv
- Markberedskap
- Främja stadsutveckling
- Styrinstrument och större möjlighet att utse vilken verksamhet som etableras
- Utveckla service och nytta för kommunmedborgare
- Säkerställa en fungerande marknad med mark till marknadsmässiga priser
- Genomföra översiktsplanens intentioner
- Stärka kommunens kassa
- Främja konkurrensen på den privata marknaden

De mindre kommunerna framstår generellt som mer serviceinriktade utifrån vad man kan utläsa av deras resonemang. De prioriterar att attrahera näringsliv och skapa arbetstillfällen. De större kommunerna resonerar tydligare om möjligheten att styra och påverka stadsutvecklingen.

6.2 Markanvisningspolicyer i svarande kommuner

Enkäten visade att nio av de svarande kommunerna hade markanvisningspolicy som innefattade kontor och handel. Nedan presenteras en mindre sammanfattning av deras markanvisningspolicyer.

Alla nämnda kommuners policy är antagna under 2000-talet, varav fem är antagna 2010 eller senare. Någon kommun skriver i sin markanvisningspolicy att en översyn av densamma bör ske inför varje ny mandatperiod.

Dokumentens omfattning varierar, generellt är de större kommunernas policy mer omfattande. I de studerade policyerna förekommer allmänt följande huvuddelar:

- **Kommunens politiska mål och visioner.** Här beskrivs allmänt vad kommunen vill uppnå med samhällsutvecklingen. Det finns ofta kopplingar till andra kommunala dokument, såsom översiktsplanen. Ofta skriver kommunen om sitt syfte med att genomföra en markanvisning.
- **Kommunens interna ansvarsfördelning.** Under denna del återfinns ansvarsfördelningen mellan kommunens förvaltningar och nämnder.
- **Beskrivning av olika begrepp och definition av markanvisning.** Ofta beskrivs markanvisningsprocessen och vilka avtal som förekommer under en exploatering.
- **Allmänna villkor och förutsättningar för markanvisning.** Innefattar generella villkor gällande riskhantering, avgifter, prissättning, tidsbegränsning m m.
- **Val av byggherre och metod för markanvisning.** Här beskrivs vilka krav kommunen ställer på byggherren samt vilka mål kommunen har vid urvalsprocessen. Krav kan röra sig om ekonomisk ställning, miljöprofil. Ofta förekommande mål är att säkerställa marknadens konkurrensförhållande. I övrigt beskrivs vilka metoder kommunen använder sig av vid marktilldelning och när de används.
- **Allmänna mål och riktlinjer för respektive bostäder, småhustomter och verksamheter.** Under denna punkt beskrivs hur kommunen ska behandla markanvisningar för de specifika fallen uppräknade ovan.

De flesta policyer har en kortare allmän beskrivning om politiska mål och sedan en mer omfattande teknisk beskrivning av processen. En kommun hade tyngdpunkten i den politiska delen och en betydligt kortare teknisk beskrivning.

Vid val av metod för markanvisning skiljer det sig mellan kommunerna. Några tillämpar direktanvisning som huvudmetod medan andra använder sig av anbudsförfarande som huvudmetod. Då direktanvisning var huvudmetod skrev en kommun att anbudsanvisning skulle tillämpas endast när intresset för marken var stort och marknadsvärdet svårbedömt. En annan kommun med anbudsanvisning som huvudmetod angav istället att direktanvisning bara skulle tillämpas då marknadsvärdet var känt eller om man hade särskilda skäl för att välja en exploatör.

En kommun poängterade i samband med prissättning att kommunen inte skulle vara prisdrivande men samtidigt sträva efter att prissätta marken efter marknadsvärdet.

6.3 Telefonintervjuer med byggherrar

För att komplettera kommunstudien har intervjuer genomförts med byggherrar på den privata marknaden. Det ger studien ett bredare perspektiv. Byggherren belyser ämnet

från sin sida, vilket innebär att man kan fånga upp andra intressanta aspekter. En av våra centrala frågeställningar är att utreda hur byggherrarna upplever exploatering på kommunägd mark. Vi ville besvara denna frågeställning och förstå byggherrarna, då lämpar sig en kvalitativ studie bättre.¹⁰⁹ Ett alternativ till att genomföra intervjuer hade varit att skicka en liknande enkät som i kommunstudien till ett större antal byggherrar. Vi ansåg att det var bättre att välja ut ett mindre antal byggherrar och genomföra djupare studier med dessa. Intervjuerna gjordes över telefon. Dels för att byggherrarna föredrog det men även för att vi ansåg att svaren skulle bli mer öppna och utfylliga. Intervjuerna utgick ifrån fyra frågeställningar, som byggherrarna fick utveckla och diskutera fritt kring. Konversationen tilläts ta en obestämd riktning. Intervjuerna genomfördes med projektutvecklingschefer på tre företag aktiva inom kommersiell fastighetsutveckling. Aktörerna har valts efter verksamhetens art och i vilken typ av region de är verksamma. JM och Vasakronan är framförallt aktiva i större stadsområden som kännetecknas av högre konkurrens om marken. DIÖS är verksam i mindre städer, med färre aktörer. Förhoppningsvis uttrycker de intervjuade företagen marknadens geografiska spektra. Studiens omfattning begränsades till tre aktörer, dessa kan inte spegla hela den privata marknaden men med tanke på deras storlek kan de ändå förmedla en betydelsefull bild. En mindre aktörs uppfattning av marknaden hade också varit intressant. Överlag var det svårt att finna intresserade byggherrar, och de som ställde upp var stora aktörer.

6.3.1 Intervju med JM

JM AB är ett av Nordens ledande projektutvecklingsföretag och är noterat på NASDAQ OMX Stockholm. Verksamheten är huvudsakligen fokuserad på bostadsutveckling men JM är även aktiva inom andra områden, däribland fastighetsutveckling för kommersiella lokaler. I Sverige arbetar JM främst i universitetsorter och tillväxtkommuner i och söder om Uppsala. Det innebär att de är aktiva i några av de kommuner som vi studerat. Projektutveckling för kontor och handel arbetar JM nästan uteslutande med i Stockholmsområdet.

Telefonintervjun har genomförts med Simon Backe, projektchef på JM Fastighetsutveckling i Stockholm med kranskommuner. Intervjun speglar de delar av JM:s verksamhet där Simon Backe är aktiv.

Hur stor andel av den mark ni förvärvar för exploatering förvärvas från kommunen?

JM köper oftast privatägd mark när det gäller exploatering för kontor och handel. Uppskattningsvis förvärvas enbart 5 % från kommuner för detta ändamål.

En av anledningarna till att JM inte förvärvar mer mark från kommunen för detta ändamål är att processen tar för lång tid. I Stockholmsregionen råder en hög efterfrågan på mark. Byggherrarna är många gånger mer angelägna om att driva på processen än vad kommunen är. Möjligtvis är förhållandena annorlunda i en mindre

¹⁰⁹ Trost s 23

kommun. Skillnaden mellan olika kommuner är ganska stor, är kommunen angelägen kan det gå fort. Stockholms stad är professionell i och med att de är vana vid den här typen av affärer.

JM har samtidigt respekt för att processen är tidskrävande då kommunen har ett ansvar över offentliga tillgångar och skattebetalarnas bästa.

Hur går det till när ni förvärvar mark av kommunen?

I Stockholmsområdet är det vanligt att man tar fram detaljplanen själv tillsammans med kommunen vid förvärv av kommunal mark. JM vill gärna göra detaljplanen och har en egen avdelning som jobbar med detta.

Vid en markanvisning är alla nivåer av kommunen inblandad, alltifrån kommunalråd till handläggare på exploateringskontor. JM jobbar ofta med stora projekt, vilket ökar inblandningen av kommunens olika avdelningar.

För att få en grund för att arbeta vidare med projekten skriver JM nästan alltid ett markanvisningsavtal med kommunen i samband med förvärv ifrån densamma. Man förhandlar om markanvisningsavtalet tidigt i exploateringsprocessen. Det är ovanligt, men vid några större och i tiden utdragna projekt, föregås markanvisningsavtalet av en markreservation. Detta avtal skrivs väldigt tidigt i projektskedet då kanske endast ett fåtal förutsättningar är kända. Markreservationen ger byggherren ensamrätt att arbeta med projektet fram tills man tecknar ett markanvisningsavtal.

Sedan efterföljs markanvisningsavtalet av upprättande av detaljplan och exploateringsavtal. Därefter upprättas ett köpeavtal alternativt ett avtal om upplåtelse av tomträtt.

Vid förhandling för direktanvisning får JM ta del av kommunens underlag för värdering, likt kommunen får ta del av JM:s material. Detta är en förutsättning för att kunna genomföra en förhandling. Det förekommer att kommunen värderar marken internt.

Använder ni er av kommuners markanvisningspolicyer och register över genomförda markanvisningar?

JM använder sig av kommunens markanvisningspolicy i samband med markanvisningsansökningar i Stockholm och kranskommunerna. JM lämnar in många markanvisningsansökningar.

JM följer noggrant register över såld kommunal mark. Man kan då upptäcka om någon byggherre anvisats mark i en mycket större utsträckning än andra jämförbara aktörer. Om så är fallet kan det tyda på att något är fel.

I de kommuner Simon Backe är verksam finns policy och register.

Använder sig JM av verktyget planbesked?

JM använder sig av planbesked och påpekar att det är viktigt att få samtycke från kommunen. Men de köper den mesta marken på risk, d.v.s. utan planbesked.

6.3.2 Intervju med DIÖS

DIÖS Fastigheter AB är norra Sveriges största privata fastighetsbolag och är noterat på NASDAQ OMX Stockholm. Verksamheten innefattar förvaltning, förädling, förvärv och försäljning av fastigheter. De flesta av deras fastigheter är centralt belägna och utgörs av kommersiella lokaler. DIÖS marknadsområden är Dalarna, Gävleborg, Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten. Det innebär att de är aktiva i några av de kommuner som vi studerat.

Telefonintervjun har genomförts med Hans Axelsson, affärsutvecklingschef på DIÖS Fastigheter AB i Sundsvall.

Hur stor andel av den mark ni förvärvar för exploatering förvärvas från kommunen?

För kontor och handel arbetar DIÖS mestadels med att utveckla mark från sin egen markportfölj. Knappt 10 % av den mark som förvärvas för ändamålet kontor och handel, förvärvas från kommuner. Större delen av den kommunala marken som förvärvas för detta ändamål är kompletteringsmark i anslutning till exploateringsfastigheter som sedan tidigare är i DIÖS ägo. Det sker då genom direktköp. DIÖS egen markportfölj utgörs av allt ifrån råmark till äldre industrifastigheter.

Använder sig DIÖS av verktyget planbesked?

Det är väldigt vanligt att DIÖS börjar en exploateringsprocess med att ansöka om planbesked då detaljplanen ska ändras eller upprättas för att överensstämja med DIÖS planer för området. Överlag fungerar systemet med planbesked bra, möjligtvis kan handläggningstiden vara onödigt lång. Ett beslut som mottagits nyligen grundade sig på en ansökan som skickades för ungefär 4,5 månader sedan. Tillsammans med den normala handläggningstiden för en detaljplan innebär det att startsträckan för ett projekt blir utdragen. Det förekommer även att DIÖS söker planbesked på mark i samband med förvärv av mark.

Hur går det till när ni förvärvar mark av kommunen?

Vid tilläggsköp är det direktköp. Markanvisningar sker framförallt vid förvärv av en hel fastighet i ett mer intressant exploateringsområde. I de kommuner DIÖS är verksam i är det nästan uteslutande bostadsexploatering som är föremål för markanvisningar.

Har man en bra idé går processen fort. Kommunerna är i regel väldigt positiva och tillmötesgående om man har en idé som är i linje med översiktsplanen eller på något annat sätt kommer innebära en positiv förändring av markanvändningen.

Axelsson anser att det är överraskande i sammanhanget att kommuner som innehar attraktiv exploateringsbar mark inte arbetar aktivare med att tilldela mark som man vill exploatera exempelvis genom att marknadsföra markanvisningar.

Använder ni er av kommuners markanvisningspolicyer och register över genomförda markanvisningar?

I de fall DIÖS är intresserade av att erhålla en markanvisning, vill de veta hur kommunens markanvisningspolicy ser ut. I de kommuner det inte finns någon policy får kommunen klargöra förutsättningarna i varje enskilt fall. Sundsvall har nyligen fastställt en ny markanvisningspolicy, vilket inneburit att markanvisningsprocessen förenklats då de tydliggjort vilka förutsättningar och villkor som är förknippade med en markanvisning. Hans Axelsson menar att det förekommer att tillvägagångssättet från kommunens sida sker enligt någon form av tradition i de kommuner som saknar policy. Kommuner med en något föråldrad policy kan även tilldela mark vid sidan av sin policy. Det är den aktuella exploitörens idéer och bedömda genomförandeförmåga som avgör om kommunen gör någon form av marktilldelning. Kommunens register över genomförda försäljningar är inget DIÖS vanligen använder sig av. I vissa kommuner kan det gå flera år mellan genomförda markanvisningar, vilket innebär att ett register inte har så stor betydelse.

Har ni några övriga kommentarer?

Axelsson uttrycker att det nästan alltid är byggherrarna som får vara drivande vid exploateringar, trots att många kommuner är måna om att det sker en utveckling av byggandet för både bostäder och kommersiella ändamål. Kommunerna skulle vara bättre på att marknadsföra markanvisningsinstrumentet till potentiella byggherrar för att driva utvecklingsprojekt i kommunerna.

Planberedskapen skiljer sig mellan kommunerna. Det är enklare och snabbare om kommunen redan detaljplanerat området men det är sällan som planen stämmer överens med byggherrens aktuella exploateringsidé. Det leder ofta till att man får göra planändringar. Axelsson uttrycker att det därför är en poäng med att kunna förvärva råmark genom en markanvisning och därmed kunna optimera detaljplanen mot något realiserbart.

6.3.3 Intervju med Vasakronan

Vasakronan är Sveriges största fastighetsbolag och ägs av de fyra första AP-fonderna. Bolaget är verksamt i Göteborg, Lund, Malmö, Stockholm och Uppsala. Deras fastighetsbestånd består främst av fastigheter för kontor och butiker. I

Göteborgsregionen är Vasakronans fastighetsportfölj koncentrerad till Göteborgs stads centrala delar.

Telefonintervjun har genomförts med Magnus Tengberg, affärsområdeschef för projekt i region Göteborg. Intervjun speglar Vasakronans verksamhet där Magnus Tengberg är aktiv.

Hur stor andel av den mark ni förvärvar för exploatering förvärvas från kommunen?

Traditionellt sett har det funnits väldigt begränsad mängd mark att köpa i Göteborg för privata aktörer inriktade på kontor och handel. Detta har för Vasakronans del inneburit att större delen av exploateringarna skett på mark som de sedan tidigare ägt själva. De fall då Vasakronan förvärvat kommunal mark har varit kompletteringsköp intill egna fastigheter. Av den mark Vasakronan exploaterat för kontor och handel under de senaste 10 åren kommer ungefär 20 % från kommunala förvärv.

Hur går det till när ni förvärvar mark av kommunen?

Göteborgs stad arbetar med ett eget kommunägt exploateringsbolag, Älvstranden Utveckling AB. Kommunen ser gärna att detta bolag utvecklar och bebygger mark för kontor och annan verksamhet. Utvecklingen har främst förekommit i centrala lägen längs Norra Älvstranden. Älvstranden har sedan ägt de bebyggda fastigheterna under en period och efterhand sålt av en del. Denna modell innebär då att nästan hela exploateringsvinsten hamnar hos kommunen – det är mer fördelaktigt för kommunen än att bara sälja marken. Vasakronan har aldrig handlat bebyggda fastigheter av Älvstranden.

I och med att kommunen exploaterar i egen regi arbetar Göteborg inte med markanvisningar i någon större omfattning vad gäller de kommersiella verksamheterna. Kommunen markanvisar i någon mån i områden i stadens utkant. Tengberg anser att det är områden som är mindre attraktiva ur exploateringssynpunkt. Man markanvisar också för bostäder. Med anledning av vad som precis nämnts anser Tengberg att nyproduktionsnivån har varit låg i Göteborg i förhållande till andra områden, exempelvis i jämförelse med Västra Hamnen och Hyllie i Malmö samt Ideon och Brunnsög i Lund.

För Vasakronan upplevs kommunens modell som ett problem. Kommunen har själva tagit en stor del av marknaden och inte heller arbetat fram nya markområden för kontorsbyggnation. Tengberg anser att det är svårt för Vasakronan att få tag på mark och byggrätter trots att kommunen har stora markinnehav.

Det händer att exploateringsbolaget säljer byggrätter med tecknade hyresgäster, men då återstår bara byggnationen. Vasakronan påstår sig uppleva konkurrens från ett kommunalt bolag, då Älvstranden delvis har samma affärsidé som Vasakronan.

Använder ni er av kommuners markanvisningspolicyer och register över genomförda markanvisningar?

Vasakronan har tagit del av kommunens markanvisningspolicy men har ingen större nytta av den då kommunen sällan markanvisar. Det upplevs som ett problem att överhuvudtaget diskutera möjligheten att bygga. Det är väldigt otydligt hur exploateringsprocessen går till.

Vasakronan nämner att Göteborg för register men att marktransaktioner i centrala lägen för kommersiella ändamål i princip inte förekommer. Vasakronan anser att registret därför fyller en mindre funktion för deras verksamhet.

Använder sig Vasakronan av verktyget planbesked?

Vasakronan Göteborg har inte använt sig av möjligheten att ansöka om planbesked enligt nya PBL. Detta beror på att det inte finns någon intressant och samtidigt tillgänglig mark. Vasakronan ser positivt på möjligheten att ansöka om planbesked.

Har ni några övriga kommentarer?

Vasakronan föredrar att kommunen istället arbetat med markanvisningstävlingar eller direktanvisningar. En annan möjlighet vore att kommunen inom ett exploateringsområde arbetar i ett konsortium tillsammans med ett antal olika exploatörer. På så vis kan marknaden styra utbyggnadstakten och kommunen kan mer ställa krav på planens innehåll. Då hade en verklighetsbaserad utveckling uppnåtts, vilken bygger på marknadens betalningsvilja istället för en politiskt beslutad agenda. Malmö är en förebild gällande hur man hanterar mark- och planfrågor. De samverkar med marknaden på ett bra sätt och tillämpar regelrätta markanvisningar och markanvisningstävlingar. Det är långtifrån hur det fungerar i Göteborg.

Staden har fått en ny stadsbyggnadsdirektör, Agneta Hammer, som arbetat i Malmö och Helsingborg. Detta bådär gott för framtiden.

7 Analys och diskussion

Nedan presenteras och diskuteras resultatet från studien under fem olika rubriker. I den följande bearbetningen sammanvävs kommunstudierna och byggherrestudien med teorin.

7.1 Kommunens markägande

Undersökningen visar att kommuner i allmänhet äger relativt mycket mark för planerad och pågående exploatering för ändamålet kontor och handel. Det innebär att kommunen genom sitt markägande, utöver de befogenheter som följer av planmonopolet, innehar en betydande roll i processen för etablering av kontor och handel. I de kommuner där all mark för detta ändamål är kommunägd förstärks denna nyckelroll. Resultatet från kommunstudierna tyder även på att kommunerna aktivt arbetar med markägandet som ett verktyg i samhällsbyggnadsprocessen.

På frågan om vad som är kommunens huvudsakliga syfte med att äga och överlåta mark för ändamålen kontor och handel svarade kommunerna med olika huvudsyften. Av svaren kan man utröna att den grundläggande tanken bakom markägandet är att övergripande främja samhällsutvecklingen för kommunmedborgarna. Synen på hur detta mål ska uppnås skiljer sig dock mellan kommuner. Några kommuner angav att huvudsyftet var att kunna styra vem som etablerar sig på marken. Detta synsätt skulle kunna leda till att mindre intressanta aktörer missgynnas. Det skulle kunna röra sig om aktörer med verksamheter som inte främjar kommunens mål men också om aktörer som för kommunen är mindre kända. Kopplar man samman detta resonemang med syftet att främja sysselsättning skulle man kunna tänka sig att framförallt kontor men även handel gynnas framför annan verksamhet då dessa är både arbetsintensiva och utteffektiva.

Omfattningen av de krav som ställs på kommunen i samband med markförsäljning är begränsad. I princip kan kommunen välja att sälja sin mark till vem de vill så länge försäljningen sker till marknadsvärde. Detta innebär att mindre attraktiva markintressenter kan uppleva svårigheter med att etablera sig i kommuner som äger mycket eller all exploateringsbar mark. Finns det en privat marknad torde möjligheterna vara större för dessa aktörer att förvärva mark då det i sådana fall i högre utsträckning endast är en prisfråga. Å andra sidan kan kommunen allmänt stärka konkurrensen på marknaden genom att sälja mark till aktörer som har svårt att etablera sig, vilket några kommuner framhöll som huvudsyftet till att äga mark. Friheten vid markförsäljning ger kommunen denna möjlighet. Man kan också diskutera vem som är rätt aktör för att avgöra denna etableringsproblematik.

Då en från kommunen sett mindre intressant aktör redan äger mark finns det större möjligheter för denna att etablera sin verksamhet. Kommunen träder då in endast som plan- och tillståndsmyndighet. Beslut kommunen tar i dessa sammanhang är tydligare lagreglerade och ger oftast kommunen ett snävare utrymme att hindra denna aktör. Till skillnad från i markfrågan finns här ofta också en större möjlighet att överklaga

för den som känner sig felaktigt behandlad. Med utgångspunkt i att kommunen agerar efter vad som är bäst för samhällsutvecklingen borde möjligheterna att påverka vilka aktörer som etablerar sig innebära att en allmänt god utveckling av kommunen uppnås. Detta resonemang utgår ifrån att kommunen kan fatta ett fullständigt rationellt beslut. Eftersom kommunen styrs politiskt finns det alltid en underliggande risk för politiskt godtycke. Detta utrymme är särskilt stort när det gäller kommunens roll på fastighetsmarknaden, då kommunens markhantering med några undantag inte är mer reglerad än den privata marknaden.

Möjligheten till att stänga ute intressenter från att köpa kommunal mark innebär även att konkurrensen på marknaden kan minska. Detta skulle kunna exemplifieras med den av Vasakronan beskrivna situationen i Göteborg. Magnus Tengberg påstår att staden exploaterats i en begränsad utsträckning i jämförelse med marknadens behov och exploatering i andra regioner. Detta är Tengbergs synsätt och speglar troligtvis inte hela marknaden. Det är ändå en åsikt som en stor aktör förmedlat om situationen i Göteborg.

Vasakronan upplever ett missnöje med Göteborgs stads modell för exploatering av kontor och handel. När en större aktör uttryckligen framhäver ett starkt missnöje antyder det att det kan finnas ett problem. Enligt vår tolkning av intervjun med Vasakronan har kommunen i de områden där Älvstranden är aktiv reducerat den utomkommunala marknaden för projektutveckling. Älvstranden har i kommunal regi tagit över huvuddelen av projektutvecklingen av kommunal mark. De privata byggherrarna kunde i bästa fall få köpa en bygggrätt med hyresgäst för en projekterad byggnad, där bara byggnationen återstod. Vanligast var dock att Älvstranden sålde färdiga projekt till förvaltare. Vasakronan var inte intresserad av denna affärsmodell och hävdade bl. a. att kommunen tillgodoräknade sig hela utvecklingsvinsten. Kommunen påstods vara positiv till detta då det var mer lukrativt än att enbart sälja mark. Man kan diskutera om bra idéer och kompetens går förlorad när Älvstranden som ensam aktör utvecklar kommunens mark utan konkurrens. En monopolistisk ställning kan medföra en hämmad produktionseffektivitet. Den konkurrens det kommunala bolaget upplever är från aktörer som arbetar med privat mark. Vid konkurrensutsättning av kommunal mark kommer den aktör med bäst idé att utveckla markområdet, under förutsättning att kommunen kan göra en rationell bedömning av förslagen. Detta kan till exempel uppnås genom markanvisningstävlingar. Ovanstående resonemang skulle kunna innebära att Älvstranden utvecklar områden där andra projektutvecklare erhållit ett bättre resultat.

7.2 Markanvisning

Under teoristudien har innebörden av begreppet markanvisning framstått som otydligt. Denna bild har förstärkts ytterligare under vår studie av kommuners policy och intervjuer med byggherrar. Definitionen av markanvisning har visat sig variera framförallt hos kommunerna. Några kommuner har bredare definitioner, vilka innebär att alla markförsäljningar är att se som en markanvisning. Vi valde att definiera

markanvisning enligt en snävare tolkning, att en markanvisning är en rätt att förhandla med kommunen om att genomföra ett projekt och inom ramen för det förvärva eller erhålla tomträtt för ett markområde. I samband med kommun- och byggherrestudien var vi tydliga med att beskriva vilken definition vi använt oss av. I intervjun med JM beskrevs förvärvsprocessen i Stockholm. Av beskrivningen framgår tydligt att köpeavtalet föregås av en markanvisning vilket innebär att JM delar vår grundsyn av begreppet. De två andra byggherrar var av samma uppfattning. Det är viktigt att innebörden av begreppet är lika mellan olika kommuner och byggherrar. Ett entydigt begrepp underlättar kommunikationen mellan dessa parter och förenklar avtalsskrivande. Otydligheten var inte så besvärlig för de stora och etablerade byggherrarna som intervjuades i detta examensarbete. Men man kan anta problemet med otydligheten är större för aktörer med mindre erfarenhet som försöker penetrera nya marknader.

Det visade sig att de intervjuade byggherrarna förvärvade relativt lite mark av kommunen för ändamålet kontor och handel. Ett skäl som angavs var att en del kommuner i Norrland var inaktiva med att marknadsföra markanvisningar. Om så är fallet finns en risk att områden som ur ett samhälleekonomiskt perspektiv borde exploateras inte bebyggs i den utsträckning som är optimalt. Samtidigt angav några kommuner belägna i samma område att de försökt marknadsföra områden men inte fått någon respons från marknaden. Ett annat skäl var att de inte var intresserade av att sälja mark då de hade ett eget exploateringsbolag. Ytterligare ett annat skäl var att markanvisningsprocessen var för långsam. Att intresserade aktörer undviker att delta i en markanvisningsprocess på grund av brister i processen tyder på ett misslyckande. Kommunen äger mycket mark och det är viktigt att markanvisningsprocessen fungerar tillfredställande.

Vad gäller användning av markanvisning för kontor och handel utkristalliseras två tydliga grupper: de som inte alls använder sig av markanvisningar och de som använder sig av det i hög grad. En anledning till den uppdelning som kan skönjas skulle kunna förklaras av en varierande konkurrenssituation mellan större och mindre kommuner. Någon mindre kommun har angett att efterfrågan på mark är svag och därmed även konkurrensen om densamma. Kommunen menar då att markanvisningar inte är befogat och fastighetsaffärer sker då genom en direkt försäljning.

7.3 Markanvisningspolicy och register

Av enkäten kan man konstatera att majoriteten av de svarande kommunerna inte har upprättat någon policy för markanvisningar. Simon Backe på JM förmedlade dock att policy förekom i hans verksamhetsområde. Samtidigt framkom av enkäten att större delen av kommunerna använder sig av instrumentet markanvisning. Detta innebär att några kommuner i studien markanvisar utan stöd av en policy. De kommuner som saknar policy och samtidigt markanvisar antas utgå ifrån andra instrument, såsom politiska mål och översiktsplaner. Några kommuner arbetade med att förnya sin policy och några andra med att ta fram en för första gången. Det visar att dessa

kommuner har ett behov av en markanvisningspolicy. De intervjuade byggherrarna ställer sig positiva till en policy och det förekommer att de använder sig av policyn i den löpande verksamheten.

Kommunen har genom lagstiftning krav på sig att som myndighet agera opartiskt och konsekvent. En markanvisningspolicy kan bidra till att underlätta för kommunen att uppfylla dessa krav.

När markanvisningspolicyerna studerades uppmärksammades att kommunen ofta skriver specifika stycken om bostäder, småhustomter och verksamheter. Kontor och handel faller inte naturligt in under en av dessa kategorier. Kontor och handel har egenskaper som kan jämföras med både bostäder och verksamheter, framförallt därför att etablering för dessa ändamål kan ske på mark som efterfrågas för både bostäder och industri. Det kan diskuteras om kommunen inte borde behandla kontor och handel tydligare i sina policyer. Detta skulle i sin tur kunna innebära att byggherrar blir mer benägna att söka markanvisningar. Samtidigt kan det underlätta för kommunen om det finns klara mål och riktlinjer för hur markanvisningar för kontor och handel ska gå till. Det skulle också vara ett hjälpmedel för marknadsföring av attraktiva exploateringsområden.

Vad gäller policyns kvantitativa omfattning påvisades skillnader. Några av de kortare policyerna vi studerade hade minst lika kärnfullt och relevant innehåll som några av de längre. Policyn blev dessutom tydligare när man skrev koncentrerat. I någon policy marknadsförde kommunen sig själv, fyllde den med färgbilder, skrev hur kommunen historiskt följt upp mål och hanterat olika situationer. Innehållet kan i sig vara intressant men är kanske lämpligare att lyfta ut i ett separat dokument. Policyn riskerar annars att bli otydlig och tidskrävande att studera. Så länge dokumentet fokuserar på markanvisningar och innehållet är relevant ser vi å andra sidan inget hinder med större och mer omfattande policyer. Det förekom också längre och välarbetade dokument i vår undersökning. När kommunen har större behov av att reglera markanvisningar är det också naturligt att dokumentet är mer omfattande.

Utarbetandet av en markanvisningspolicy är förenat med kostnader för kommunen. Det kan vara en av anledningarna till att kommuner markanvisar utan policy. Det borde dock vara en fördel för kommunen att ha en välarbetad och aktuell policy. Arbetstid och andra kostnader borde ändå minska om kommunen har reglerat detta allmänt istället för att repetitivt ta fram villkor och riktlinjer för varje specifik markanvisning. Det finns dock ofta specifika villkor i det enskilda fallet som en policy inte kan reglera.

De intervjuade byggherrarna var allmänt positiva till markanvisningspolicyer. Två av byggherrarna använde sig av dem i sin verksamhet. Den tredje hade tagit del av policyn men påstod sig inte ha någon större nytta av den då kommunen sällan markanvisade i deras intresseområde. Den aktuella kommunen markanvisade dock i andra lägen och för bostadsändamål, varför policyn borde vara till nytta för andra aktörer. De påpekade att exploateringsprocessen tydliggjordes då villkor och

förutsättningar klargjordes. Samtidigt får man ha i åtanke att policyn inte innebär några kostnader för byggherren, och att det i ett sådant fall är rationellt av byggherren att kräva prestationer från motparten.

Det framkom att en byggherre upplevde att kommuner med en föråldrad policy, gjorde avsteg ifrån sin policy. Det pekar på vikten av att uppdatera policyn. En kommun skrev i sin policy att en översyn skulle ske inför varje mandatperiod. Här kan tydliga paralleller dras till aktualitetskravet på översiktsplaner. Översiktsplanens och markanvisningspolicyns art påminner i någon grad om varandra, då både är vägledande dokument med politiska inslag författade av kommunen. Vi anser därför att detta är ett rimligt intervall för översyn av markanvisningspolicyn.

Ett bra och kostnadseffektivt sätt att göra policyn tillgänglig för byggherrarna och andra intressenter är att offentliggöra den på kommunens hemsida. Två av de kommuner som hade en policy hade inte policyn tillgänglig på hemsidan. I dessa fall riskerar policyns begränsade tillgänglighet leda till att den inte kommer till full användning, då den både har en extern och intern funktion. Den ena av dess kommuner delade uttryckligen vår uppfattning om att markanvisningspolicyn är viktig som ett externt dokument och såg också en klar fördel med att publicera den på hemsidan. Deras avsikt var att publicera den på hemsidan inom kort. Överlag är kommunerna bra på att offentliggöra sina policier.

Mindre än hälften av de svarande kommunerna hade register över genomförda markanvisningar. Det var allmänt de större kommunerna som hade register. Några mindre kommuner uttryckte att markaffärerna var så få att ett register inte fyllde någon funktion. Detta är en godtagbar anledning när det sker väldigt få affärer. En kommun angav att det endast skett en affär för detta ändamål de senaste fem åren, meningen med registerföring kan då diskuteras. Ett annat skäl var att markaffärerna inte var fler än att man kunde hålla reda på dem utan en registerföring. Detta är ett sämre skäl till att inte ha ett register, då tanken med ett register även är att informera externa aktörer.

JM i Stockholmsregionen var positiva till register i och med att det var ett bra sätt att upptäcka orättvisor vid marktilldelning. En kommun i Stockholmsområdet angav att ett register inte var befogat av anledningen att det var så få aktörer på marknaden. Farorna med detta resonemang är att kommunen är inställd på att det bara finns ett fåtal aktörer på kommunens marknad och att frånvaron av registret kan leda till att orättvisor vid marktilldelning inte upptäcks. Denna typ av tankesätt kan vara konkurrenshämmande. Sammanfattningsvis kan man säga att ett register är befogat i de kommuner där många markanvisningar genomförs medan det kan vara överflödigt i kommuner med relativt få markanvisningar.

7.4 Initiativ till exploatering

I kommunstudien framkom att flertalet kommuner initierade och genomförde planarbetet själva och att byggherren först var aktiv i exploateringsprocessen efter

planantagandet. Denna bild skiljer sig från den bild som Kalbro & Lindgren förmedlar gällande bostadsexploatering. I deras redovisning som bygger på ett examensarbete anges att byggherren i väldigt stor utsträckning medverkar i detaljplanearbetet på kommunägd mark. Typfall 4 är alltså betydligt vanligare än typfall 3, vårt resultat pekar dock i en motsatt riktning. Skillnaden kan bero på att vi undersökt exploatering för olika ändamål. En annan anledning kan vara att deras urval av kommuner i huvudsak är ett fåtal kommuner i olika storstadsområden. Det skiljer sig från vårt urval, då vi har ett större antal kommuner belägna i blandade områden. Därtill behandlar vår frågeställning initiativ till exploatering. Det är inte självklart att den som tar initiativ till exploatering deltar aktivt i detaljplaneprocessen, och omvänt kan man delta i detaljplanering utan att initiera exploateringsprocessen. Men det torde ändå finnas ett samband.

Den samlade bilden från de intervjuade byggherrarna var dock att de i hög utsträckning ville vara aktiva i planprocessen. En byggherre påpekade att det var smidigt att projektera detaljplanerad mark men att planen väldigt sällan överensstämde med deras intentioner. De andra byggherrarna ville i princip alltid delta i planprocessen och hade särskilda personalresurser för detta ändamål. Att inneha egna personalresurser kan vara avgörande för om man vill delta aktivt i detaljplanering. En tanke är att stora byggherrar oftare har egna resurser och därför är mer positiva till att delta i planarbetet. Någon mindre kommun hade planlagt mark för handel men inte lyckats sälja några byggrätter. De hade samtidigt en markaffär på gång där exploateringen initierats av byggherren. Av vårt begränsade underlag är det svårt att göra en omfattande bedömning, men man kan ändå se tendenser till att byggherrarna visar intresse för detaljplanering och privata initiativ. Samtidigt indikerar ett stort antal svar i kommunenkäten på att kommuner själva tar initiativ till och utför planläggning utan inblandning från byggherrar. Sydsvenska krysset som nämndes i teorin visar på omfattande kommunal planering utan större privata initiativ och svårigheten med att sälja tomter inom exploateringsområdet.

Som nämnts i teorin bör kommunen ta fram en flexibel plan om den tilltänkta köparen till det planlagda området inte är känd. Det borde öka chansen för att planen stämmer överens med byggherrens intentioner. Ett motverkande incitament för kommunen att upprätta flexibla planer är att en större del av prövningen överläts till lovhanteringen. I denna position har kommunen en svagare roll. Markägandet borde, i och med möjligheten att ställa villkor i förvävsprocessen, i detta scenario likväl innebära att kommunen kan upprätta flexibla planer utan att riskera att förlora inflytande. Om planens bristande överensstämmelse med byggherrens intentioner beror på en hög detaljeringsgrad kan man diskutera om kommunen följer de krav som ställs på detaljeringsgrad i PBL.

Kommunerna angav i enkätstudien att de ägde mark och exploaterade denna för kontor och handel för att uppnå en optimal och hållbar samhällsutveckling. Kommunen har ett brett perspektiv som grundar sig i att gynna kommunmedborgarna och den kommunala utvecklingen i stort. Byggherrarna å andra sidan drivs i främsta hand av ekonomisk lönsamhet i det enskilda projektet vilket har en mer

marknadsorienterad syn. Med detta resonemang borde ett samarbete där både kommunens och byggherrens kompetens utnyttjas under planprocessen leda till ett resultat som är attraktivt ur fler aspekter.

Några kommuner angav att de alltid har mindre områden planlagda för etablering av kontor och handel. Det finns troligtvis tillfällen då det är eftersträvansvärt med snabbt tillgänglig och planlagd mark. Inte minst med tanke på att en planprocess tar tid och att alla intressenter inte heller efterfrågar att vara med i en planprocess.

Byggherrarna använde sig inte i någon större utsträckning av planbesked. Använde de sig av det så var det framförallt för egen mark eller i samband med förvärv av privatägd mark. Byggherrarna hade inte upplevt någon större förändring i och med formaliseringen av planbesked i nya PBL. En byggherre beskrev processen som långsam och sa att det kunde ta längre tid än fyra månader att erhålla ett beslut. Detta innebär att väntetiden kan vara längre än det tidkrav som följer av PBL. Ett av syftena med att formalisera planbesked var att erhålla en snabbare handläggning, för denna byggherre har formaliseringen inte inneburit någon förändring. Det kan diskuteras vilken funktion lagstiftningen fyller då sanktionsmöjligheter saknas. Samtidigt blir planbeskedet en formell del av planprocessen i och med den nya lagstiftningen. En annan byggherre påpekade att man ville ha ett löfte om förvärv för att ansöka om planbesked. Att ingen byggherre ansöker om planbesked på kommunal mark antyder på att detta verktyg inte används i någon större utsträckning på denna mark. Därmed kan man säga att förningen i SOU 2008:68 om att privata byggherrar inte skulle ansöka om planbesked för mark som är helägd av kommunen p.g.a. att de inte var garanterade att förvärva marken tenderar att stämma.

7.5 Värdering av kommunal mark vid försäljning

Studien av kommunerna visade att det var stora skillnader i hur de svarande kommunerna värderar sin mark i samband med direktanvisning. Det visade sig finnas två tydliga läger: de som alltid eller nästan alltid anlitar en oberoende värderare och de som i hög utsträckning värderar marken själva. Några kommuner angav att de hade intern personal med värderingskompetens som skötte värderingen. Detta kan vara en förklaring till den tydliga uppdelningen. Då kommunen har egen personal kan man anta att incitamenten minskar för att anlita extern kompetens. Detta kan få till följd att man värderar all mark själv. Det var få kommuner som värderade internt och externt i lika stor utsträckning. De större kommunerna tillämpade intern värdering i högre grad än de mindre. Flera mindre kommuner angav att de gjorde få markaffärer. Man kan anta att det är mer ekonomiskt rationellt för mindre kommuner att anlita externa värderare jämfört med att ha egen personal. Det fanns också de kommuner som var försiktiga med intern värdering. Någon kommun kommenterade med att de kunde sina statsstödsregler, andra hade enligt fullmäktigebeslut och policy att det alltid skulle göras extern värdering vid direktanvisning. En kommun uppgav att de till och med gjorde dubbla externa värderingar.

Enligt Europakommissionens allmänna vägledning kan offentliga markförsäljningar som inte följer kommissionens rekommendationer utgöra stöd enligt Artikel 107. Enligt samma vägledning ska markaffärer som kan utgöra stöd anmälas till kommissionen för bedömning om stöd föreligger och i så fall stödets påverkan på den gemensamma marknaden. De kommuner som utför värderingar internt vid direktanvisning följer inte vägledningen. Vägledningen förespråkar anbudsförfarande eller oberoende extern värderare. Enligt kommissionen kan dessa markaffärer riskera att innehålla stöd enligt Artikel 107. Men det är endast en vägledning och intern värdering borde vara accepterat så länge prissättningen görs till marknadsvärde.

I Åre-fallet, se avsnitt 6.2.4., konstaterade domstolen att en markaffär utan konkurrensutsättning där kommunen själv prissatte marken innehöll stöd som påverkade den gemensamma marknaden. I detta fall var det tydligt hur den gemensamma marknaden påverkades då en livsmedelsaktör från ett annat EU-land missgynnades av markaffären. Men även i andra inte lika tydliga fall finns risken att en försäljning som bygger på en intern värdering inte genomförs till marknadsvärdet och på så vis strider mot EU-lagstiftning. Trots denna risk tycker vi att det bör finnas ett utrymme för kommunerna att genomföra egna värderingar, då det kan vara ekonomiskt försvarbart med egen personal. Denna personal torde kunna genomföra värderingen minst lika professionellt som en extern värderare. Problematiken rör inte värderarens kompetens utan snarare kommunens beroende ställning. Centrumomvandlingen i Åre-fallet visar även på risken för felaktig prissättning då kommunen är väldigt angelägen att genomföra en förändring.

I SKLs cirkulär 2007:8 ges två exempel på situationer då kommunen bör vara aktsam ur statsstödsynpunkt. Det ena rör sig om när kommunen säljer en kulturhistoriskt värdefull byggnad förenad med villkor om underhåll. Det andra exemplet är vid nyexploatering av områden då kommunen är inblandad som flera parter. Båda dessa fall skulle kunna vara föremål för ändamål kontor och handel, där det senare tydligt rör exploatering. Enligt resonemanget ovan finns det situationer då kommunen, inte minst för egen skull, bör genomföra värderingar med oberoende värderare. I de fall EU-lagstiftningen inte blir gällande har kommunen fortfarande krav på sig om god ekonomisk hushållning och stöd till enskild näringsidkare.

Under studien framkom olika syn på ägande och försäljning av mark. Några kommuner tryckte på att man ville tjäna pengar på stadsutvecklingen, andra talade om självkostnadsprinciper eller marknadsvärden som ej var prisdrivande. Dessa olika synsätt borde påverka prissättningen i olika riktning. Har man dessa politiska mål med verksamheten finns en risk med att man inte är objektiv vid intern värdering. Detta borde styrka kommissionens argument för en oberoende extern värderare.

Det kan vara svårt att bedöma marknadsvärdet på mark då kommunen har en dominerande ställning. Kommuner med stora fastighetsinnehav kan med hjälp av planmonopolet påverka utbudet och därmed också marknadsvärdena. Några kommuner hade av politiker beslutade marktaxor, som påstods grunda sig på

kommunernas nedlagda kostnader och allmänna marknadsanalyser. Kommunens nedlagda kostnader är mindre intressanta i bedömningen av vad som är marknadsvärdet. Det är svårt att bedöma marknadsvärdet för ett specifikt område med en allmän marknadsanalys, då varje enskilt markområde är unikt och konkurrenssituationen mellan marknadens aktörer kan variera med tiden. En värdering bör alltid genomföras vid varje specifik markaffär. En jämförelse kan göras med Åre-fallet, då kommunens prissättning påstods bygga på en värdering av ett närliggande markområde.

Flera kommuner angav också i sin markanvisningspolicy att anbudsförfarande är huvudmetoden för markanvisning. Direktanvisning skulle enbart väljas då marknadsvärdet var välkänt eller konkurrensen obefintlig. Detta borde innebära att större delen av markaffärerna är förenliga med kommissionens vägledning. Det framgick dock av de studerade policyerna att några kommuner hade direktanvisning som huvudmetod. Direktanvisning är på många sätt ett smidigt förfarande men anbudsanvisning är ett säkrare sätt att fastställa att försäljningen sker till marknadsvärde och främjar också konkurrensen mellan intresserade aktörer. När policyn anger att direktanvisning ska vara huvudmetod finns en risk att direktanvisning tillämpas i de fall då anbudsanvisning är lämpligare.

8 Slutsatser

Studien har visat att kommuner äger mycket mark för planerad och pågående exploatering för kontor och handel. Kommunerna har också ett intresse av att påverka och medverka i etableringsprocessen för dessa verksamheter. Flera kommuner ser markanvisningsinstrumentet som ett viktigt redskap i detta sammanhang. I de fall kommunen detaljplanerar sin egen mark i frånvaro av en tilltänkt köpare bör de överväga att minimera planens detaljeringsgrad (en flexibel plan) och istället styra samt sätta krav i samband med markanvisningen.

Markanvisningsbegreppet är otydligt och begreppets innebörd varierar mellan kommuner. I dagsläget undviker några kommuner att använda begreppet på grund av dess otydlighet. Det är påtagligt att det behövs en tydlig och rikstäckande definition. Den definition som Caesar, Kalbro och Lindgren (2013) använder sig av i rapporten ”Bäste herren på täppan?”, och som också används i denna rapport, är ett bra exempel på en sådan definition.

Arbetet har visat att det förekommer att kommuner markanvisar för kontor och handel utan några riktlinjer författade i en markanvisningspolicy. Det är önskvärt att alla kommuner som markanvisar har en aktuell policy. En markanvisningspolicy underlättar hanteringen för kommunen då den bl. a gör ärendehantering konsekvent. En policy tydliggör också markanvisningsprocessen för potentiella byggherrar. I och med att markanvisningar inte är tydligt lagreglerat borde kommunen själva ta tillfället i akt att skapa riktlinjer. De kommuner som har en markanvisningspolicy borde tydligare klargöra vad som gäller för kontor, handel och liknande verksamhet i attraktiva lägen. För att policyn även ska fungera som ett dokument för externa parter är det viktigt att den är lättillgänglig.

Byggherrarna var positiva till markanvisning för kontor och handel men några byggherrar undvek att medverka i markanvisningar på grund av en långsam process. Även väntan på beslut om planbesked var tidskrävande för någon byggherre. Kommunens monopolställning inom dessa områden talar för att det finns utrymme för att tidsrationalisera processerna. Det finns anledning att se över processerna och om möjligt effektivisera dem.

Kommuner som genomför många marktransaktioner bör ha ett offentligt register över genomförda affärer. Det skapar transparens och det är lättare att uppmärksamma orättvisa marktilldelningar.

Flera kommuner värderar i hög utsträckning mark själva vid direktanvisning. Det riskerar att strida mot de krav som ställs på kommunen angående marknadsmässig prissättning. I situationer då kommunen misstänker att det råder konkurrens om marken eller när marknadsvärdet är svårbedömt bör anbudsanvisning vara huvudmetoden. Vid direktanvisning i situationer där kommunen har incitament att frångå marknadsvärdet bör marken värderas av oberoende extern värderare. Dessa incitament uppstår främst i komplexa exploateringsprocesser där kommunen

Markanvisning för kontor och handel

samtidigt agerar i flera roller eller i situationer när kommunen är väldigt angelägen att genomföra en affär.

Kommunen har en viktig roll inom exploatering för kontor och handel. Det är därför viktigt att de arbetar för en tydlig och transparent process där hänsyn tas till alla intressenter.

9 Källförteckning

9.1 Digitala källor

Boverket – detaljeringsgrad

<http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Detaljplanering/Planbestammelser/Att-reglera-med-planbestammelser/Detaljeringsgrad/> (Hämtad 2013-03-15)

Boverket – genomförandetid

<http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Detaljplanering/Planbestammelser/Administrativa-bestammelser/Genomforandetid/> (Hämtad 2013-04-03)

Boverket – liten avvikelse

<http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Lov--byggande/Om-handlaggning-av-lov-anmalan/Provning-av-bygglov-inom-detaljplan/Liten-avvikelse/> (Hämtad 2013-03-18)

Boverket - områdesbestämmelser

<http://www.boverket.se/planera/kommunal-planering/omradesbestammelser/> (Hämtad 2013-03-04)

Boverket – PBL Kunskapsbanken lagstiftningens utveckling

<http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Lagens-innehall-utveckling/> (Hämtad 2013-03-14)

Boverket – PBL Kunskapsbanken planbesked

<http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Detaljplanering/Detaljplaneprocessen/Planbesked/> (Hämtad 2013-03-14)

EU – stöd av mindre betydelse

http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/126121_sv.htm (Hämtad 2013-04-10)

Malmö stad – fastighetskontoret

<http://www.malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Forvaltningar--bolag/Fastighetskontoret.html> (Hämtad 2013-02-28)

Malmö stad – kommunens markinnehav

<http://www.malmo.se/Foretagare/Mark--lokaler/Fastighetsfragor/Kommunens-markinnehav.html> (Hämtad 2013-03-13)

Malmö stad – stadsbyggnadskontoret

<http://www.malmo.se/kommun--politik/om-oss/forvaltningar--bolag/stadsbyggnadskontoret.html> (Hämtad 2013-02-28)

Riksdagen - lokaliseringsprincipen

http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/Kommunallagens-lokaliseringspr_GI02K617/?text=true (Hämtad 2013-03-28)

Stockholms stad - byggrätt

<http://www.stockholm.se/ByggBo/bygglov/a-o-lanksidor/Byggratt/> (Hämtad 2013-04-03)

9.2 Skriftliga källor

Arbets- och Näringsministeriet, 2009: *EU:s regler om statliga stöd*, Helsingfors.

Björkman, Ulla & Lundin, Olle, 2012: *Kommunen & Lagen*, upplaga 4, Uppsala: Iustus förlag.

Boverket, 2012: *Bostadsmarknaden 2012-2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012*, Karlskrona.

Caesar, Carl & Lindgren, Eidar, 2009: *Kommunernas detaljplanebestämmelser – Lagstöd? Tydlighet?*, Stockholm: Institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH.

Caesar, Carl, Kalbro, Thomas & Lind, Hans, 2013: *Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*, Stockholm: Finansdepartementet.

Dahlman, Christian, Glader, Marcus & Reihav, David, 2004: *Rättsekonomi – En introduktion*, upplaga 2, Lund: Studentlitteratur.

Europeiska Kommissionen, 1997: *Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader (97/C 209/03)*, Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Europeiska Kommissionen, 2008: *Kommissionens beslut av den 30-1-2008 om det statliga stöd C 35/2006 som Sverige har genomfört till förmån för Konsum Jämtland ekonomisk förening*, Bryssel.

Frank H Robert, 2006: *Microeconomics and behavior – international edition*, upplaga 6, New York: McGraw-Hill/Irwin.

Johansson, Fredrik & Nilsson, Markus, 2012: *Sydsvenska krysset – ett framtida plastindustrikluster*, Lund: Institutionen för Teknik och Samhälle, LTH.

Kalbro, Thomas, Lind, Hans & Lundström, Stellan, 2009: *En flexibel och effektiv bostadsmarknad – problem och åtgärder*, Stockholm: Institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH.

Kalbro, Thomas & Lindgren, Eidar, 2010: *Markexploatering*, upplaga 4:2, Stockholm: Norstedts Juridik.

Kalbro, Thomas, Lindgren, Eidar & Paulsson, Jenny, 2012: *Detaljplaner i praktiken – Är plan- och bygglagen i takt med tiden?*, Stockholm: Sveriges Byggindustrier.

Konkurrensverket, 2012: *Upphandlingsreglerna – en introduktion*, Stockholm.

Länsrätten i Skåne län, 2006-09-08, Mål.nr 3928-06.

Madell, Tom & Lundberg, Sofia, 2008: *Skall vi singla slant? Om försäljning av offentliga tillgångar*, Stockholm: Konkurrensverket.

Malmö stad, 2007: *Markanvisningspolicy*, Malmö: Tekniska nämnden och Fastighetskontoret.

Nerep, Erik & Warnling-Nerep, Wiweka, 2010: *Marknad & Myndighet – Förvaltningsrätt i ett näringsrättsligt perspektiv*, upplaga 2:2, Stockholm: Norstedts Juridik.

Rapping, Johan, 2011: *Kommunala incitament att överlåta mark till kommersiella verksamheter – framväxten av verksamhetsområden i Stora Bernstorp och Norra Flansbjör i Burlövs kommun*, Lund: Institutionen för Teknik och Samhälle, LTH.

Regeringens proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag.

Regeringens proposition 1990/91:117 om en ny kommunallag.

Regeringens proposition 2009/10:170 en enklare plan- och bygglag.

Region Skåne, 2010: *Skåne växer – markanvändning i ett regionalt perspektiv*, Kristianstad, Avdelningen för regional utveckling.

SCB, 2008: *Markanvändningen i Sverige*, upplaga 5, Örebro.

SOU 2005:77 Får jag lov? Om planering och byggande.

SOU 2008:68 Bygg - helt enkelt.

Statskontoret 2012: *Mark, bostadsbyggande och konkurrens- en granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, Stockholm: Socialdepartementet.

Sveriges Kommuner och Landsting, *Cirkulär 2007:8 - Tillämpningen av EG-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings försäljning och köp av mark och byggnader*

Trost, Jan, 2012: *Enkätboken*, Upplaga 4:2, Lund: Studentlitteratur AB

Vedung, Evert, 1998: *Undantag som regel – svenska kommuners förbryllande tillämpning av markvillkoret i bostadspolitiken*, Gävle: Institutet för bostadsforskning, Uppsala universitet.

9.3 Intervjuer

Axelsson, Hans (2013-05-03 13:20) affärsutvecklingschef, DIÖS Fastigheter, Sundsvall.

Backe, Simon (2013-04-29 15:15) projektchef, JM Fastighetsutveckling, Stockholm.

Tengberg, Magnus (2013-05-13 11:10) affärsområdeschef projekt, Vasakronan, Göteborg.

Bilaga - Sveriges 50 största kommuner

Sveriges 50 största kommuner efter folkmängd,
31 december 2012 jämfört med 31 december 2011

Rang		Kommun	Folkmängd 31 december		Förändring
2012	2011		2012	2011	
1	(1)	Stockholm	881 235	(864 324)	16 911
2	(2)	Göteborg	526 089	(520 374)	5 715
3	(3)	Malmö	307 758	(302 835)	4 923
4	(4)	Uppsala	202 625	(200 001)	2 624
5	(5)	Linköping	148 521	(147 334)	1 187
6	(6)	Västerås	140 499	(138 709)	1 790
7	(7)	Örebro	138 952	(137 121)	1 831
8	(9)	Norrköping	132 124	(130 623)	1 501
9	(8)	Helsingborg	132 011	(130 626)	1 385
10	(10)	Jönköping	129 478	(128 305)	1 173
11	(11)	Umeå	117 294	(116 465)	829
12	(12)	Lund	112 950	(111 666)	1 284
13	(13)	Borås	104 867	(104 106)	761
14	(14)	Huddinge	101 010	(99 049)	1 961
15	(15)	Eskilstuna	98 765	(97 596)	1 169
16	(16)	Sundsvall	96 687	(96 113)	574
17	(17)	Gävle	96 170	(95 428)	742
18	(18)	Halmstad	93 231	(92 294)	937
19	(19)	Nacka	92 873	(91 616)	1 257
20	(20)	Södertälje	89 473	(87 685)	1 788
21	(21)	Karlstad	86 929	(86 409)	520
22	(22)	Botkyrka	86 274	(84 677)	1 597
23	(23)	Växjö	84 800	(83 710)	1 090
24	(24)	Kristianstad	80 507	(79 930)	577
25	(25)	Haninge	79 430	(78 326)	1 104
26	(26)	Kungsbacka	76 786	(75 954)	832
27	(27)	Luleå	74 905	(74 426)	479
28	(28)	Skellefteå	71 774	(71 580)	194
29	(29)	Solna	71 293	(69 946)	1 347
30	(30)	Järfälla	68 210	(67 320)	890
31	(31)	Sollentuna	66 859	(65 891)	968
32	(32)	Täby	65 364	(64 558)	806
33	(33)	Karlskrona	63 691	(64 215)	-524
34	(34)	Kalmar	63 671	(63 055)	616
35	(35)	Mölndal	61 659	(61 337)	322
36	(36)	Östersund	59 485	(59 373)	112

Markanvisning för kontor och handel

37	(37)	Varberg	59 186	(58 576)	610
38	(38)	Gotland	57 241	(57 308)	-67
39	(39)	Norrtälje	56 634	(56 245)	389
40	(40)	Falun	56 432	(56 124)	308
41	(41)	Trollhättan	55 749	(55 499)	250
42	(42)	Örnsköldsvik	55 008	(54 930)	78
43	(43)	Uddevalla	52 530	(52 156)	374
44	(44)	Nyköping	52 336	(51 896)	440
45	(45)	Skövde	52 212	(51 761)	451
46	(46)	Hässleholm	50 163	(50 164)	-1
47	(47)	Borlänge	49 482	(49 323)	159
48	(48)	Lidingö	44 434	(44 081)	353
49	(49)	Tyresö	43 764	(43 328)	436
50	(50)	Trelleborg	42 605	(42 542)	63

Källa:

http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____228197.aspx