



LUND UNIVERSITY

Yttrande över SOU 2018:67 "Ett snabbare bostadsbyggande"

Bengtsson, Ingemar; Kopsch, Fredrik; Sjöstrand, Malin; Warnquist, Fredrik; Norén, Eric; Treschow, Anna

2019

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Bengtsson, I., Kopsch, F., Sjöstrand, M., Warnquist, F., Norén, E., & Treschow, A. (2019, jan.). Yttrande över SOU 2018:67 "Ett snabbare bostadsbyggande". Opublicerad.

Total number of authors:

6

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



LUNDS
UNIVERSITET

Fastighetsvetenskap,
Teknik och samhälle,
LTH
Fredrik Kopsch,
avdelningsföreståndare

Beslut

1 (5)

2019-01-14

Till Näringsdepartementet,
angående remiss
N2018/05145/SPN

Yttrande över SOU 2018:67 ”Ett snabbare bostadsbyggande”

Remissvaret utgår från utredningens sammanfattning och kommenterar under ett urval av dess rubriker. Under varje rubrik i sammanfattningen ger vi våra synpunkter. Vi har valt att inte kommentera utredningens enskilda förslag till förändrad lagstiftning, utan istället kommentera utifrån sammanfattningen av utredningen. Anledningen är att vi inte anser att utredningen håller en sådan kvalitet att den kan utgöra underlag för ändringar i lagstiftningen. Den brister i både den empiriska analysen och i analysen av maktbalansen under nuvarande, och tidigare, lagstiftning. Det finns alltså ingen anledning att kommentera effekterna av enskilda förslag till lagförändringar då utredningen inte bör resultera i några lagförslag överhuvudtaget.

Markpolitik

Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds universitet:

Vi kan inte se att utredningen har visat att premissen föreligger, d.v.s. att det finns ett särskilt dröjsmål angående utnyttjande av byggrätter på privat mark. Att det tar tid från det att byggrätten tillskapas till att den är utnyttjad, eller att den inte alls utnyttjas, beror på många olika faktorer. Utredningens diskussion förutsätter att privata fastighetsägare med outnyttjade byggrätter avsiktligt fördröjer byggande i avsikt att uppnå högre vinst. Det är en föreställning som, åtminstone i dagsläget, saknar empiriskt stöd. Den föreställningen bör alltså inte ligga till grund för något ställningstagande överhuvudtaget.

Möjlighet till kortare genomförandetid

Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds universitet:

Kommunen har idag möjlighet att välja genomförandetid för detaljplan från 5 till 15 år. Att som utredningen föreslår ändra den nedre gränsen till 3 år kommer sannolikt inte leda till någon förändring. Det är, som vi skrev i svaret under ”Markpolitik” inte visat att någon form av avsiktlig fördröjning av byggande i verkligheten föreligger. Det är också så att detaljplanen är giltig även efter genomförandetidens utgång och förslaget skulle därför antagligen få endast marginell inverkan, om någon. En mer principiell kritik mot förslaget om kortare genomförandetid är att det vore ett steg i fel riktning vad gäller utformningen av detaljplaner. Två problem som föreligger idag är dels skapandet av s.k. frimärkesplaner för enskilda fastigheter och dels en hög grad av detaljreglering i detaljplanen, utöver det nödvändiga, t.ex. avseende gestaltning. De byggnader som är tänkta att uppföras inom detaljplanen har en livslängd på



LUNDS
UNIVERSITET

Beslut

2 (5)

2019-01-14

Till Näringsdepartementet,
angående remiss
N2018/05145/SPN

åtminstone 50 år, ofta mycket mer. Utvecklingen borde därför hellre gå i riktningen mot detaljplaner med liknande livslängd. Stadsplaneringen behöver mer inslag av långsiktighet och förutsägbarhet för att alla stadens aktörer ska ha möjlighet att planera sina liv och sin verksamhet. Utredningens förslag går i motsatt riktning. En detaljplan som kan antas bli inaktuell inom 3 år bör nog aldrig antas i första läget. Vi anser att möjligheten till en kortare genomförandetid inte bör genomföras.

Exploateringsavtal och exploatörsbestämmelser (Utgångspunkt; Återinförande av de s.k. exploatörsbestämmelserna; Upphäva inskränkning mot att byggherren finansierar byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg)

Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds universitet:

2015 förtydligades reglerna runt vad exploateringsavtal får innehålla. Syftet var att öka transparensen och rättssäkerheten för att därigenom få ett effektivare förfarande. Den bakomliggande utgångspunkten var den starka beroendeställning byggherren står i gentemot kommunen. Kommunen har genom det s.k. planmonopolet den helt avgörande makten över vad som får byggas, och därmed också över marknadsvärdet på både kommunalt och privat ägd mark. Denna maktobalans sökte lagstiftaren att balansera med förtydligandet av vad exploateringsavtal får innehålla.

Den aktuella utredningen har inte visat att analysen som låg bakom förtydligandet av bestämmelserna runt exploateringsavtal inte längre skulle vara giltig. Tvärtom andas utredningens beskrivning av maktbalansen aningslöshet i frågan om makten som ligger i planmonopolet. Man anför som argument att "Ibland är det därför bolaget som väljer plats och har ett betydande inflytande över planprocessen." Ja, men det är fortfarande kommunen som väljer att ge bolaget det inflytandet. Det kan finnas många olika skäl till att kommunen gör det, t.ex. för att spara kommunala resurser genom att låta bolaget bekosta en del av planarbetet eller för att utnyttja bolagets möjligen bättre kännedom om vilken bebyggelse som efterfrågas på platsen.

Vi anser inte att utredningen har visat att de förtydliganden i vad exploateringsavtal får innehålla som infördes vid senaste lagändringen nu borde ändras. Tvärtom uppvisar utredningens text en brist på insikt i styrkan av kommunens planmonopol som gör utredningens slutsatser irrelevanta.

Utredningen konstaterar att en skyldighet för kommunen att ordna med t.ex. skolor kan uppstå när ett större antal nya bostäder tillskapas i ett område. Man resonerar också om att tillgången till allmänna platser och skolor m.m. ökar stadsdelens attraktionskraft och därmed leder till en värdeökning på mark i området. Detta är korrekt, den möjligheten finns och är ofta sannolik. Det är dock inte en nödvändighet. Behovet av kommunala investeringar utöver gator och va-hantering är svårbedömt i det enskilda fallet, även om man sannolikt kan påvisa det i genomsnitt. Det andra sambandet, mellan kommunal investering och ökat fastighetsvärde är mer genuint osäkert.



LUNDS
UNIVERSITET

Beslut

3 (5)

2019-01-14

Till Näringsdepartementet,
angående remiss
N2018/05145/SPN

Det är fullt möjligt att de kommunala investeringarna leder till sänkta fastighetsvärden, vilket om man ska fullfölja utredningens tankegångar borde leda till en skyldighet från kommunens sida att kompensera fastighetsägare för sänkta fastighetsvärden. Det vore en orimlig ordning, med tanke på de transaktionskostnader som skulle uppstå p.g.a. exempelvis mätproblem.

Utredningen föreslår att bestämmelsen som anger att exploateringsavtal inte får innehålla en överenskommelse om att byggherren ska finansiera bygnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen ska tillhandahålla upphävs och ersätts med en positiv reglering av att exploateringsavtal får innehålla sådana överenskommelser. Man menar att det inte råder en maktobalans mellan kommunen och byggherrarna som motiverar tvingande regler som skyddar byggherren från oskäliga villkor. Som vi redan argumenterat för tar utredningen alltför lättsinnigt på potensen i kommunens planmonopol. Icke-dispositiva regler är vanligt i svensk lagstiftning där svagare part behöver skyddas från att tvingas gå med på oskäliga avtalsvillkor. Utredningen har inte visat att behovet av skydd av svagare part i det här fallet är överdrivet starkt. Man kan också notera att av gruppen byggherrar torde de mindre aktörerna vara mest utsatta och ha svårare att hantera ytterligare krav från kommunen om finansiering av kommunala investeringar. En sådan ordning skulle sannolikt ytterligare försvaga konkurrensen på nyproduktionsmarknaden och ytterligare förstärka det övertag som större aktörer idag, av många bedömare, anses ha. Förändringar i lagstiftningen borde hellre syfta till att bredda basen för konkurrens och stärka möjligheten för mindre aktörer att konkurrera med de större och redan etablerade.

En kritisk aspekt som utredningen inte tar upp är likabehandling av kommuninvånarna. De förslag som utredningen för fram kan komma att godtyckligt omfördela resurser från boende i nyproduktion till boende i äldre byggnation. Boende i nybyggnation kan komma att betala för t.ex. skolor både genom kommunalskatten och genom sina boendekostnader. En parallell obalans uppstår mellan fastighetsägare till redan bebyggd mark och fastighetsägare till obebyggd mark i ett område. Båda torde dra samma fördel (eller nackdel vid misslyckad kommunal investering) men bara den ena kan tvingas att betala.

Vi anser att det är en högst relevant fråga hur offentliga investeringar ska finansieras, både ur ett rättviseperspektiv och ur ett effektivitetsperspektiv. De (positiva) externa effekter som eventuellt uppstår för fastighetsägare bör på något sätt kunna kanaliseras till finansieringen av investeringarna. Utredningens förslag på metod är dock varken effektiv eller rättssäker, som vi har argumenterat för. Ett mer tilltalande alternativ vore en lokal markvärdesskatt. En sådan har flera fördelar jämfört med lösningar via exploateringsavtal. Dels kopplar den direkt till den faktiska markvärdeseffekten. Dessutom är den både förutsägbar och rättssäker på ett sätt som lösning via exploateringsavtal inte är. Vi föreslår därför att det tillsätts en utredning som studerar möjligheterna för ett införande av en lokal fastighetsskatt med kommunalt självbestämmande och med bas i markvärdet. Utredningen torde också behöva ta hänsyn till beskattningen av bostäder och fastigheter generellt, och dessutom beskattning av andra skattebaser. Det



LUNDS
UNIVERSITET

Beslut

4 (5)

2019-01-14

Till Näringsdepartementet,
angående remiss
N2018/05145/SPN

vore t.ex. sannolikt fördelaktigt ur både effektivitets- och rättvisesynvinkel att skatteväxla från lön som skattebas till fastighetsvärde som skattebas.

Reglering av överenskommelser om tidsplan

Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds universitet

Det är svårt att tänka sig ett läge där kommunen har bättre kunskap än byggherren om marknadens efterfråga eller produktionstider. Det är därför också svårt att föreställa sig en situation där en avtalad tidplan i exploateringsavtalet skulle leda till en förbättring. Däremot är det enkelt att föreställa sig motsatsen. Vi anser därför att det inte bör införas en reglering som uttryckligen tillåter överenskommelser om tidplan. Däremot, eftersom det förefaller råda oklarhet om det i dagsläget är tillåtet, föreslår vi att det uttryckligen förbjuds, tillsammans med övriga otillåtna avtalsvillkor.

Expropriationslagen, inlösensbestämmelser och förköpslagen

Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds universitet

Utredningen verkar ha missförstått den fulla innebörden av ersättningsbestämmelserna om 125 % av marknadsvärdet. Man verkar tro att det är en överkompensation till den utsatta fastighetsägaren. Det är ett felaktigt synsätt. Man måste förstå att bedömningen av marknadsvärdet sker under osäkerhet. Påslaget om 25 % bör därför tolkas, åtminstone delvis, som ett sätt att säkerställa att inte alltför många utsatta för expropriation lider objektiv skada. Det förefaller rimligt ur både rättvisesynvinkel och incitamentssynvinkel att osäkerheten i värdering till största del bärs av den exproprierande parten, som ju kontrollerar skeendet. Ett annat argument för att kompensationen ska överstiga 100 % av marknadsvärdet är att den nuvarande markägaren bevisligen har ett större värde av marken än marknadsvärdet, eftersom hen annars hade bjudit ut marken till försäljning.

Vi anser inte att utredningen har visat att det idag finns skäl att åter utreda expropriationsersättnings storlek.



LUNDS
UNIVERSITET

Beslut

5 (5)

2019-01-14

Till Näringsdepartementet,
angående remiss
N2018/05145/SPN

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningsföreståndare Fredrik Kopsch efter föredragande av universitetslektorerna Ingemar Bengtsson och Malin Sjöstrand, universitetsadjunkterna Fredrik Warnquist och Anna Treschow samt doktoranden Eric Norén, alla på Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds universitet.

Fredrik Kopsch

Ingemar Bengtsson (kontakt)
ingemar.bengtsson@lth.lu.se
Malin Sjöstrand
Fredrik Warnquist
Anna Treschow
Eric Norén