

Promemoria

Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar

Promemorians huvudsakliga innehåll

Denna promemoria innehåller för det första ett förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, med innebörden att en kommun inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, genomförande av detaljplaner och andra ärenden enligt PBL. Om en kommun ställer sådana egna krav är dessa krav utan verkan. Byggravkravsutredningen föreslog i SOU 2012:86 att kommunala särkrav skulle förbjudas i vissa avtal. Promemorian innebär en justering av utredningens förslag på så vis att promemorian föreslår att regleringen mot s.k. särkrav ska gälla generellt när kommunen tillämpar PBL i egenskap av myndighet.

Promemorian innehåller även ett förslag till ny lag om kommunala markanvisningar, som en följd av ett förslag från Statskontoret (rapport 2012:25). Statskontoret föreslog ett förtydligande i bostadsförsörjningslagen med innebörden att en kommun ska ha en policy för markanvisningar, medan författningsförslaget i promemorian innebär att ett sådant krav införs i en separat lag.

Syftet med både den nya lagen och förtydligandet i PBL är att öka transparensen och konkurrensen i framför allt kommunala avtalsförhandlingar för att på så sätt effektivisera byggprocessen.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

4 §

Ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om

1. bärförmåga, stadga och beständighet,
2. säkerhet i händelse av brand,
3. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön,
4. säkerhet vid användning,
5. skydd mot buller,
6. energihushållning och värmeisolering,
7. lämplighet för det avsedda ändamålet,
8. tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, och
9. hushållning med vatten och avfall.

Vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla första stycket framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 §.

En kommun får inte ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, genomförande av detaljplaner och andra ärenden enligt denna lag. Om en kommun i ett ärende enligt denna lag ställer sådana egna krav är dessa krav utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

1.2 Förslag till lag om kommunala markanvisningar

Häri genom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om kommunala markanvisningar.

2 § I denna lag avses med

markanvisning: en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande.

Riktlinjer för markanvisningar

3 § Kommunfullmäktige ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

4 § Kommuner som inte genomför några markanvisningar är inte skyldiga att anta riktlinjer enligt 3 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2 Ärendet och dess beredning

Byggkravsutredningen

Regeringen beslutade i november 2011 att en särskild utredare skulle se över vissa byggfrågor i syfte att underlätta byggandet i Sverige (dir. 2011:100). Utredaren skulle bl.a. kartlägga kommunernas tillämpning av bestämmelserna om tekniska egenskapskrav i plan- och bygglagen (2010:900), plan- och byggförordningen (2011:338), samt Boverkets byggregler (BFS 2011:6), BBR.

Byggkravsutredningen överlämnade i december 2012 sitt delbetänkande *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler* (SOU 2012:86). I detta beskrivs och analyseras vilka skillnader i tillämpningen och tolkningen av de tekniska egenskapskraven som förekommer i landets kommuner i samband med plan- och bygglovsprocesserna. Utredningen har funnit att det är relativt vanligt att kommuner ställer sinsemellan olika krav som ibland går utöver BBR:s krav på tekniska egenskaper för byggnader och att detta leder till ökade byggkostnader och hämmad produktivitetsutveckling. Utredningen föreslår därför nya bestämmelser för att förhindra sådana s.k. särkrav.

Delbetänkandet har remissbehandlats. En sammanställning finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2012/8708/PBB).

Statskontoret

Regeringen beslutade i november 2011 att uppdra åt Statskontoret att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande.

Statskontoret har redovisat uppdraget i rapporten *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen* (2012:25). Fokus i rapporten ligger på hur markanvisningarna påverkar konkurrensen och utbudet på marknaden för bostadsbyggande. Statskontorets granskning visar att en aktiv markpolitik kan bidra till ett ökat bostadsbyggande i kommunerna och en förbättrad konkurrens.

Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2011/10454/PBB).

3 Överväganden och förslag

3.1 Förbud mot kommunala särkrav om byggnadsverks tekniska egenskaper

Förslag: En ny bestämmelse införs i plan- och bygglagen om att en kommun inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, genomförande av detaljplaner och andra ärenden enligt denna lag. Om en kommun i ett ärende enligt denna lag ställer sådana egna krav är dessa krav utan verkan.

Skälen till förslaget

De tekniska egenskapskraven behöver vara enhetliga över landet

Det har framkommit att landets kommuner ställer olika krav på tekniska egenskaper för byggnadsverk, vilket bl.a. framkom i en remiss som Boverket genomförde hösten 2010 kring de nya energikraven i Boverkets byggregler (BFS 2011:6), BBR. Av remissvaren framkommer bl.a. att flera kommuner ställer energikrav utöver de krav som ställs i BBR. Kraven tillämpas bl.a. dels för kommunens egna byggnader, dels vid försäljning av kommunala småhusomter. Kraven innefattade på olika sätt en skärpning i förhållande till energikraven i BBR.

Mot denna bakgrund tillsatte regeringen i november 2011 den s.k. Byggravsutredningen. Utredningen fick bl.a. i uppgift att kartlägga vilka skillnader i tillämpningen och tolkningen av de tekniska egenskapskraven som förekommer i landets kommuner i samband med plan- och byggprocesserna. Utredningen skulle även analysera effekterna av skillnaderna i tillämpningen, särskilt avseende byggandet och produktivitet-utvecklingen i Sverige. Av utredningsdirektiven framgår att det finns en risk att skillnaderna i tillämpningen av kraven försvårar upphandlingen för byggherrar och arbetet för konsulter och entreprenörer samt att det finns en risk att skillnaderna leder till minskad förutsägbarhet och minskade möjligheter till prefabricering av konstruktioner. Detta påverkar i sin tur hela byggprocessen genom en begränsning av möjligheterna att upprepa byggprojekt i olika delar av landet. Detta kan i sin tur få konsekvenser både för de direkta och indirekta kostnaderna i enskilda projekt. Olika kravnivåer kan också leda till onödiga gränshinder, inte bara mellan landets kommuner utan också i förhållande till våra grannländer.

Byggravsutredningen har i delbetänkandet *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler* (SOU 2012:86) kartlagt förekomsten av s.k. särkrav, dvs. kommunala krav med nivåer som går utöver de föreskrifter som anges i BBR. Utredningens undersökningar pekar på att det är relativt vanligt förekommande med sådana krav, framför allt när det gäller energiprestanda men även tillgänglighet. Enligt utredningen ställer kommunerna med andra ord högre krav än vad som anges i de nationella föreskrifterna. Enligt utredningen leder detta bl.a. till betydande direkta merkostnader för projektering och uppförande samt motverkar industriella koncept som kan ge

lägre kostnader. Utredningens samlade bedömning är att den direkta merkostnaden för uppförande av bostäder i genomsnitt uppgår till 10 till 15 procent, vilken till helt övervägande del beror av särkrav vad gäller bostädernas energianvändning. Särkraven leder enligt utredningen till indirekta kostnader i form av minskat bostadsbyggande.

De tekniska egenskapskraven är allmänt gällande och syftar till att säkra en god kvalitet på den byggda miljön över hela landet. En fördel med att reglerna är nationella är att en byggherre eller ett byggföretag ska kunna lita på att samma byggregler gäller oavsett var i landet byggnaden är tänkt att uppföras, med undantag för de variationer som följer av olika klimatzoner och platsens förutsättningar i övrigt. Förutsägbarheten motverkas av att kommuner ställer olika krav på byggnadsverks tekniska egenskaper som i varierande utsträckning går utöver kravnivåerna i BBR. I de allra flesta fall avser särkraven inte att kommunerna *frångår* de tekniska egenskapskraven utan att kommunerna inför *lokala skärpningar* av gällande krav, ofta till följd av att kommunen uppfattar att de nationella föreskrifterna inte är tillräckligt långtgående och en önskan att profilera en viss exploatering som ett miljöprojekt.

Utredningen har bedömt att nackdelarna med kommunala särkrav är så betydande att dessa bör hindras. Utredningen har därför föreslagit en ”stoppbestämmelse” i PBL som innebär att kommunen inte får ingå ett genomförandeavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskaper på byggnadsverk som går utöver vad som gäller enligt PBL eller föreskrifter meddelade med stöd av PBL. Stoppbestämmelsen reglerar på vilket sätt genomförandeavtal får innehålla krav avseende byggnadsverks tekniska egenskaper.

Promemorian delar uppfattningen att det finns betydande nackdelar med att olika kommuner utformar egna krav, inte minst genom att det påverkar byggkostnaderna. Sverige har bland de högsta byggkostnaderna i EU, vilket påverkar förutsättningarna för att tillgodose behovet av bostäder i landet. Enligt utredningen är särkraven en betydande källa till byggkostnaderna, vilket talar för att olämpligt att kommunerna utformar egna krav. Promemorian anser att tungt vägande skäl talar för att de tekniska egenskapskraven behöver vara enhetliga över landet och att de krav som ställs behöver vara miljömässigt, samhällsekonomiskt och fastighetsekonomiskt motiverade.

Den lagtekniska lösning som Bygghälsoutredningen föreslog har kritiserats i samband med remissbehandlingen av delbetänkandet. Mot denna bakgrund redovisas i denna promemoria en ny lagteknisk lösning.

Gällande bestämmelser

I plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, finns bestämmelser om tekniska egenskapskrav. Ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om nio olika områden som anges i lagen, bl.a. bärförmåga, säkerhet i händelse av brand, skydd mot buller, säkerhet vid användning samt energihushållning och värmeisolering (8 kap. 4 § PBL). Vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla kraven framgår av föreskrifter som har meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen har i plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, meddelat föreskrifter om den närmare innebörden av de tekniska egenskapskraven (3 kap. 7–22 §§ PBF). I förordningen har regeringen även bemyndigat Boverket att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna i lag och förordning (10 kap. 3 § PBF). Även Transportstyrelsen har regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter för tillämpningen av tekniska egenskapskrav i vissa avseenden (10 kap. 6 § PBF). Boverkets föreskrifter i dessa avseenden finns samlade i Boverkets byggregler (BFS 2011:6), BBR, respektive Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder).

Kontroll över att föreskrifterna om byggnadsverks tekniska egenskaper följs görs framför allt av byggnadsnämnden med hjälp av kontrollsystemet i 10 kap. PBL. Termen genomförandeavtal

Byggkravsutredningen definierar ett genomförandeavtal som exploateringsavtal eller markanvisningsavtal. Ett exploateringsavtal definierar utredningen som ett avtal mellan en privat byggherre eller privat fastighetsägare och en kommun, som innehåller bestämmelse om genomförande av en detaljplan som berör en enskild fastighet. Markanvisningsavtal definierar utredningen som ett avtal mellan en privat byggherre eller privat fastighetsägare och en kommun, eller med ett av kommunen helt eller delvis ägt bolag, där kommunen eller bolaget överlåter eller upplåter fastighet eller del av fastighet och som innehåller bestämmelse om genomförande av en detaljplan.

Promemorian gör i fråga om kommunala särkrav bedömningen att tillämpningsområdet, när det gäller ett exploateringsavtal eller ett markanvisningsavtal, bör omfatta alla typer av byggherrar och fastighetsägare som en kommun ingår avtal med, dvs. inte bara en privat byggherre eller en privat fastighetsägare. I andra sammanhang kan olika genomförandeavtal definieras på andra sätt.

Markanvisningsavtal, dvs. ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande, kan även upprättas utan att det är frågan om genomförande av en detaljplan. Sådana markanvisningsavtal, som inte innehåller bestämmelser om genomförande av en detaljplan, omfattas inte av den reglering som föreslås i detta avsnitt.

Det behövs en ny reglering för att förhindra särkraven

En väsentlig fråga är om det ur en rättslig synvinkel överhuvudtaget behövs en reglering för att förhindra att särkrav ställs i genomförandeavtal, om kommunernas hantering av de markanvisnings- och exploateringsavtal som det nu är frågan om följer den gällande lagstiftningen.

En kommun är i enlighet med 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen i sin utövning av den offentliga makten bunden av lag, den s.k. legalitetsprincipen. En kommuns verksamhet inom ramen för det s.k. kommunala planmonopolet utgör utövande av offentlig makt på så sätt som avses i regeringsformen. En kommun kan därigenom vid utövandet inte ställa upp andra krav än sådana som följer av lag (se även SOU 2012:86 s. 59).

Det finns för närvarande inte någon reglering av genomförandeavtal i PBL. Ett genomförandeavtal, oaktat form, avser emellertid att reglera genomförandet av en detaljplan och mot bakgrund av kommunernas planmonopol får en kommuns roll i en sådan avtalsprocess anses innebära utövande av offentlig makt. En kommun är således i denna verksamhet bunden av lag (jfr Madell, Tom, Avtal mellan kommuner och enskilda – Avtalsslut och rättsverkningar, 2000, s. 40 och 120 f.).

Regelverket kring de tekniska egenskapskraven i PBL är bindande och en kommun har inget bemyndigande att meddela föreskrifter inom det aktuella området. Utifrån BBR:s formuleringar utgör dock föreskrifterna i vissa delar en nivåreglering. Ofta anger BBR en minimi- eller maximinivå för vissa mått som krävs för att kravet ska anses vara uppfyllt (t.ex. inom energiområdet). Många av föreskrifterna är dock utformade som funktionskrav, vilket innebär en frihet i valet av teknisk lösning och föranleder en viss tolkning av bestämmelserna för den faktiska tillämpningen.

Av lagens förarbeten kan utläsas att avsikten har varit att det är byggherren som ska ha friheten att besluta om den tekniska lösningen (se t.ex. prop. 1993/94:178 s. 62 f.), men detta är inte uttryckligen reglerat och det finns i gällande rätt inte något hinder mot att valfriheten kommer till uttryck i avtalsform. Mot denna bakgrund finns ingenting som hindrar att egenskapskraven som sådana hanteras i genomförandeavtal. Som regelverket ser ut idag kan det följaktligen ligga inom lagens ramar att i genomförandeavtal ställa krav på byggnaders tekniska egenskaper, om kraven håller sig inom ramen för BBR:s bestämmelser och den civilrättsliga regleringen om avtal. Däremot finns det inget stöd för kommunen att ställa krav utöver de som framgår av PBL, PBF och BBR.

När det gäller s.k. markanvisningsavtal agerar kommunen inte enbart inom ramen för sin offentliga makt, utan även i sin roll som markägare. När kommunen enbart agerar i egenskap av markägare, dvs. när markanvisningsavtalet inte innehåller några bestämmelser om genomförande av detaljplan, finns det i princip inga hinder för att i avtal ställa upp villkor om krav avseende byggnadsverks tekniska egenskaper, så länge villkoren är hållbara utifrån exempelvis regleringen kring avtal, köp av fast egendom och kommuners kompetens enligt kommunallagen (1991:900).

Sammanfattningsvis krävs det sålunda en ny reglering för att förhindra att särkrav ställs upp i genomförandeavtal på sätt som görs idag.

Byggkravsutredningens förslag bör inte ligga till grund för ny lagstiftning

Utredningens förslag har remitterats. Remissutfallet är blandat, men remissvaren pekar på att det finns betänkligheter kring hur förslaget är utformat, inte minst när det gäller hur förslaget förhåller sig till det kommunala självstyret och kommunernas avtalsfrihet. Många remissinstanser har framfört att kommunernas möjlighet att ställa särkrav är ett viktigt verktyg för det lokala arbetet med att främja hållbart och energisnålt byggande, och att ett förbud mot särkrav därför skulle motverka denna utveckling.

En invändning som har framförts mot den föreslagna regleringen är att det är oklart vilken effekt som en sådan reglering skulle kunna få i den

mån avtalen även omfattar marköverlåtelse (köpeavtal). I 4 kap. jordabalken (1970:994) finns bestämmelser om villkor vid försäljning av fast egendom, bl.a. ett principiellt förbud mot vissa villkor som håller ett fastighetsköp svävande.

En annan svårighet med den reglering som utredningen föreslår är att bestämmelsen kan förstås som att det i genomförandeavtal får ställas krav på en annan nivå, t.ex. en lägre maximinivå, än den nivå som anges i BBR så länge det hålls inom ramen för föreskrifterna. Detta kan dock inte ha varit utredningens syfte, vilket talar för att en reglering behöver ges en annan utformning.

Under beredningen inom Regeringskansliet har det framkommit att de föreslagna författningsförslagen har sådana brister att de inte kan ligga till grund för ändrad lagstiftning. Mot denna bakgrund har förslaget i denna lagpromemoria utarbetats.

En reglering behöver vara generellt utformad, men endast omfatta de situationer när kommunen agerar i egenskap av myndighet

Byggkravsutredningens förslag bygger på tanken att de bästa förutsättningarna för utveckling av byggnadsteknik ges om tekniska krav ställs utslutande på nationell nivå medan kommunernas långsiktiga miljöarbete bäst bedrivs inom ramarna för den fysiska planeringen. Enligt Byggkravsutredningen är nackdelarna med sådana kommunala särkrav som beskrivs ovan så betydande att de bör hindras (se SOU 2012:86, s. 65 f.). Den bestämmelse som utredningen föreslår innebär att krav på tekniska egenskaper som går ”utöver BBR” förbjuds i genomförandeavtal. Remissutfallet pekar emellertid på att konsekvenserna av den föreslagna bestämmelsen är svåra att bedöma eftersom avtal om plangenomförande kan se ut på många olika sätt och upprättas både i tidiga och sena skeden av planprocessen. Det finns inte heller något skäl till att just genomförandeavtal skulle vara de enda sammanhang där kommunala särkrav är olämpliga. Bedömningen är därför att det är lämpligare med en generellt formulerad bestämmelse. Detta får anses ligga i linje med Byggkravsutredningens intentioner.

En kommun kan agera i många olika roller, t.ex. som byggnadsnämnd, planmyndighet, fastighetsägare och byggherre. I egenskap av fastighetsägare eller byggherre kan en kommun ha godtagbara skäl för att kräva att en ny byggnad har tekniska egenskaper som går utöver de krav som följer av BBR. Starka skäl talar även för att en kommun inte bör ha sämre möjligheter att agera på marknaden än vad andra fastighetsägare har.

Mot denna bakgrund bör regleringen utformas så att den förhindrar kommunen att i egenskap av myndighet påtvinga någon annan krav på andra tekniska egenskaper än de som följer av PBF respektive BBR. Det reviderade förslaget som redovisas i denna promemoria är utformat för att förhindra kommunen att ställa sådana krav.

Regleringen syftar till att förhindra att en kommun använder det s.k. kommunala planmonopolet eller sin funktion som myndighetsnämnd för att påtvinga den enskilde krav (och därmed kostnader) som går längre än vad lagstiftaren anser vara nödvändigt för att säkerställa väsentliga tekniska egenskaper. Det spelar alltså ingen roll i vilken form som kravet ställs, t.ex. om det sker i en detaljplan, i ett bygglov, i ett startbesked eller

i ett avtal. Förbudet kan sägas innebära en precisering av legalitetsprincipen, dvs. kravet på lagstöd när det är frågan om ingripande åtgärder från en myndighet i förhållande till den enskilde.

Den föreslagna regleringen innebär att en kommun inte heller kan kräva andra tekniska egenskaper i ett avtal som syftar till att genomföra en detaljplan, oavsett om det är frågan om ett exploateringsavtal eller ett markanvisningsavtal. Kommunen agerar i dessa situationer i första hand som planmyndighet, vilket innebär att förbudet omfattar dessa situationer.

Från kommunalt håll har inväntats att ett förbud som även omfattar markanvisningsfallen skulle medföra att kommunernas möjlighet att förfoga över sin mark blir sämre än andra fastighetsägare. Vidare har det ifrågasatts om regleringen är förenlig med 14 kap. 3 § regeringsformen, där det anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Enligt regeringsformen ska det sålunda prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär.

Markanvisningsfallet kan uppfattas som en marköverlåtelse där två jämbördiga avtalsparter kommer överens om att de byggnadsverk som senare uppförs ska utföras med sådana tekniska egenskaper som går längre än vad PBF och BBR kräver. I praktiken är det emellertid frågan om att kommunen använder det s.k. planmonopolet för att förmå köparen att bygga på ett sätt så att berörda byggnadsverk får andra tekniska egenskaper än vad regeringen och Boverket har bestämt. Att kommunen i dessa fall agerar i egenskap av planmyndighet vinner stöd av att det inte torde förekomma att någon annan fastighetsägare ställer krav på att köparen endast får köpa mark om denne inte förbinder sig att kommande bebyggelse ska utföras med sådana tekniska egenskaper som går längre än vad PBF och BBR kräver. Kommunens förutsättningar för att i avtal ställa vissa krav utvecklas i konsekvensbedömningen i avsnitt 5.1.1.

Som framgår av konsekvensbedömningen i avsnitt 5.1.1 bedöms den föreslagna regleringen vara förenlig med principen om den kommunala självstyrelsen.

Effekter om kommunen inte följer förbudet

Om kommunen bryter mot den föreslagna regleringen och ändå ställer krav på andra tekniska egenskaper än vad som följer av de föreskrifter som regeringen eller Boverket har beslutat om, är sådana krav utan verkan. En bestämmelse i en detaljplan, ett villkor i ett bygglov eller ett villkor om genomförande av en detaljplan som förutsätter vissa tekniska egenskaper som går längre än vad PBL medger, ska sålunda utgöra en s.k. nullitet.

Ett avtalsvillkor i ett överlåtelseavtal, där villkoret avser sådana särkrav som det nu är fråga om i syfte att hålla köpet svävande, kommer således att utgöra en nullitet.

Om ett villkor är utan verkan eller inte får prövas i domstol. Om kommunen t.ex. vägrar ett startbesked eller ställer vissa krav i ett bygglov, kan kommunens beslut överklagas. Överinstanserna får då avgöra om kommunens beslut har stöd i PBF och BBR eller om kravet strider mot

regleringen. På motsvarande sätt kan ett avtalsvillkor komma att prövas i allmän domstol.

De föreslagna regleringarna påverkar endast sådana ärenden som påbörjas efter lagens ikraftträdande och påverkar således inte redan ingångna avtal.

Kommunen kan fortfarande ställa särkrav i de fall då kommunen inte agerar som myndighet

Det är rimligt att en kommun kan ställa krav på vissa tekniska egenskaper när kommunen agerar i egenskap av byggherre, t.ex. om vissa egenskaper i energi-, buller- eller tillgänglighetshänseende bedöms vara nödvändiga för att den byggnad som kommunen låter uppföra ska ha de egenskaper som krävs för att byggnaden ska vara ändamålsenlig. Den föreslagna regleringen påverkar inte denna möjlighet.

Inte heller är det lämpligt att begränsa kommunens möjlighet att ställa krav på vissa tekniska egenskaper vid tomträttsupplåtelser, eftersom kommunen då agerar i egenskap av fastighetsägare. Dels finns det sannolikt redan i dag gällande tomträttsupplåtelser som innehåller krav av denna typ, dels är det inte lämpligt att kommunen i egenskap av fastighetsägare skulle ha sämre förutsättningar att förfoga över sin egendom än andra fastighetsägare.

Den föreslagna regleringen påverkar inte heller kommunens möjlighet att ta hänsyn till tekniska egenskaper vid en upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Om en byggfirma erbjuder sig att uppföra en byggnad med tekniska egenskaper som bedöms vara fördelaktigare än vad som följer av PBF och BBR, så ska kommunen naturligtvis välja den lösning som sammantaget bedöms vara bäst för kommunen.

I detta sammanhang bör det emellertid noteras att ingripanden enligt PBL endast kan ske om ett byggnadsverk inte uppfyller de krav som ställs i PBL och anslutande föreskrifter.

Någon särskild tillsynsfunktion behövs inte

Enligt utredningens förslag ska genomförandeaftal regelmässigt kontrolleras av länsstyrelsen, som ska kunna besluta att avtalet är ogiltigt om det inte i endast obetydlig grad strider mot regleringen. Länsstyrelsens beslut att ogiltigförklara ett genomförandeaftal ska kunna överklagas hos mark- och miljödomstol.

Flera remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän* och *Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen*, har framfört att det är principiellt främmande att länsstyrelsen på eget initiativ ska överpröva civilrättsligt träffade genomförandeaftal. Andra synpunkter som framförts på förslaget är att kravet på redovisning kommer att leda till längre processer och ökad byråkrati.

Promemorian anser att det är angeläget att planprocessen är utformad så att tiden från idé till färdig byggnad är så kort som möjligt och att det för närvarande inte behövs någon särskild tillsynsfunktion.

Många kommuner har uppfattat rättsläget som att det är förenligt med gällande rätt att inom ramen för t.ex. en marköverlåtelse ställa krav på tekniska egenskaper som går längre än vad PBF och BBR anger. En

uttrycklig reglering kommer att klargöra rättsläget vilket bör leda till att särkraven upphör.

Boverket och länsstyrelserna har ett allmänt uppdrag att följa upp hur PBL och anslutande föreskrifter tillämpas. Eftersom den föreslagna regleringen införs i PBL omfattar Boverkets och länsstyrelsernas uppdrag även att följa upp hur kommunerna hanterar särkraven.

Regleringen påverkar inte möjligheten att reglera utformningskrav eller de tekniska egenskapskraven i sig

En reglering av särkraven omfattar kommunernas möjligheter att ställa egna krav på tekniska egenskaper när kommunen agerar i egenskap av myndighet. Däremot påverkar den föreslagna regleringen inte kommunens möjlighet att bestämma om *utformningskrav* för olika byggnadsverk, t.ex. att byggnader ska ha en visst arkitektonisk utformning, viss höjd eller ett visst fasad- eller takmaterial. Sådana frågor kommer även i fortsättningen att kunna regleras i t.ex. detaljplaner, bygglov eller olika former av avtal.

Regleringen påverkar inte heller nivån hos de tekniska egenskapskraven i sig. Nivån regleras genom bestämmelserna i plan- och byggförordningen (2011:338) respektive Boverkets byggregler (BFS 2011:6).

3.2 Ny lag om kommunala markanvisningar

Förslag: En ny lag införs med bestämmelser om kommunala markanvisningar. Med markanvisning avses en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande. Kommunfullmäktige ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. Kommuner som inte genomför några markanvisningar är inte skyldiga att anta riktlinjer för markanvisningar.

Statskontorets förslag överensstämmer delvis med promemorian.

Skälen till förslaget: Med markanvisning menas i detta avsnitt en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande, dvs. ett avtal om markanvisning som inte nödvändigtvis behöver omfatta bestämmelser om genomförande av en detaljplan (jfr avsnitt 3.1). I dag saknas reglering av formerna för de avtal och överenskommelser som kommuner upprättar med byggherrar i samband med försäljning av mark som ska planläggas och byggas. Markanvisningen utgör ofta ett inledande skede i plan- och byggprocessen och har därför stor betydelse för vilka projekt som realiseras.

Statskontoret har i en rapport (*Mark, bostadsbyggnad och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, 2012:25, s. 140 f.) föreslagit att det bör lagstiftas om att alla kommuner ska ha rikt-

linjer för markanvisningar i form av en markanvisningspolicy. Markanvisningspolicyn ska klargöra spelreglerna för byggherrarna genom att kommunen uttalar tydliga och förutsägbara utvärderingskriterier enligt vilka man avser att bedöma byggherrarna. En markanvisningspolicy kan skapa transparens om byggherrarnas möjligheter att få delta i markanvisningar. Statskontoret föreslår att kravet på markanvisningspolicy införs i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen), som ett förtydligande av vad som ska ingå i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Statskontorets rapport remitterades hösten 2012. Merparten av remissinstanserna var positiva till principen att kommuner bör ha en markanvisningspolicy. Däremot fanns delade uppfattningar om huruvida detta bör regleras i lag och om bostadsförsörjningslagen är rätt författning för införande av ett sådant krav.

Markanvisningen är i de flesta fall kopplad till genomförandet av en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Vanligtvis sker markanvisningen i planprocessens inledande fas, och detaljplanens lagakraftvinnande blir då en förutsättning för att markförsäljningen eller upplåtelsen till slut ska genomföras. Det kan också förekomma att markanvisning sker för ett område som är planlagt sedan tidigare men inte bebyggt. Markanvisningar används inte bara vid bostadsbyggande utan även vid planläggning för annat bebyggande. Att reglera krav på riktlinjer för markanvisningar i bostadsförsörjningslagen kan fylla ett syfte när det gäller just bostadsförsörjning, men det kan också förefalla inkonsekvent och svårmotiverat att riktlinjerna bara skulle omfatta (eller bara tillämpas vid) planerad försäljning eller upplåtelser av mark för bostadsbyggande. Promemorian gör därför bedömningen att kravet på riktlinjer för markanvisningar bör gälla vid all markanvisning för nybyggnation – oavsett om fråga är om bostadsbyggande eller annat bebyggande – samt att kravet på riktlinjer för markanvisningar bör regleras i en helt ny lag. Eftersom långt ifrån alla kommuner arbetar med markanvisningar bör kravet bara aktualiseras när det är aktuellt för en kommun att anvisa mark för bebyggande. Av samma skäl bedöms det inte befogat med krav på särskild aktualitetsprövning av riktlinjerna, då en kommun som slutar att genomföra markanvisningar inte ska behöva upprätthålla riktlinjerna förrän vid det tillfälle då det åter blir aktuellt. I skyldigheten att anta riktlinjer för markanvisningar ligger dock att kommunen bör ha tagit fram riktlinjerna senast innan en markanvisning genomförs och att de ska vara aktuella vid varje tillfälle då kommunen genomför en markanvisning.

Det övergripande syftet med ett krav på riktlinjer för markanvisningar är att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede i de fall kommunägd mark ska säljas eller upplåtas för att nya byggnadsverk ska komma till stånd. Då förutsättningarna för markförsäljning och byggande varierar stort mellan olika kommuner bör dock inte riktlinjernas innehåll och upplägg regleras i detalj. Dock bör riktlinjerna innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. Promemorian anser att markanvisningar bör definieras så att alla överenskommelser mellan en kommun och en byggherre, som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor

förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av kommunal mark för bebyggande, omfattas av definitionen. Detta är en skillnad mot Bygghkravutredningens förslag till definition av markanvisningsavtal (SOU 2012:86, s. 68 f.), där utredningen ansåg att avtalen endast skulle omfatta en överenskommelse mellan en kommun och en enskild (jfr även avsnitt 3.1 i denna promemoria under rubriken Termen genomförandeavtal).

Av betydelse är att det för alla potentiella byggherrar är tydligt vad som kan *förväntas* av kommunen i form av handläggning och beslut om markanvisning. Utöver detta bör det finnas ett relativt stort mått av flexibilitet för den enskilda kommunen rörande hur omfattande och detaljerade riktlinjerna ska vara. Om en kommun exempelvis vill utvidga riktlinjerna till att omfatta all försäljning och all upplåtelse av kommunal mark ska det vara möjligt.

Kravet på riktlinjer för markanvisningar bör alltså införas på en generell och övergripande nivå, jämförbar med översiktsplanens strategiska funktion. Riktlinjerna bör kunna framgå av ett särskilt antaget dokument eller integreras i den kommunövergripande översiktsplanen. Härigenom ges den enskilda kommunen möjlighet att anpassa formerna till kommunens egna förutsättningar.

Det bör således införas en ny lag med krav på att alla kommuner som anvisar mark för bebyggande, ska ha antagit riktlinjer för markanvisningar och att det av dessa riktlinjer ska framgå kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. Med utgångspunkter och mål menas framför allt principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett avtal om försäljning eller upplåtelse av mark. Med handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar menas hur kommunen hantearr inkomna intresseanmälningar och förslag från byggherrar, hur beslutsgången ser ut i sådana ärenden, vilka krav som ställs på en sådan intresseanmälan för att den ska bli behandlad samt något om kommunens bedömningsgrunder vid utvärdering av förslag. Av handlägningsrutinerna bör även framgå kommunens mål när det gäller handläggningstider för olika beslut.

Både kommunallagen (1991:900) och EU:s statsstödsregler ställer krav på kommunerna att inte sälja mark och fastigheter under marknadspriset. En försäljning till underpris kan utgöra ett olagligt statsstöd enligt statsstödsreglerna. Sådant stöd måste återkrävas från stödmottagaren för att återställa konkurrenssituationen. EU-kommissionen har publicerat ett meddelande där det framgår hur marknadspriset ska fastslås (EGT nr C 209, 10.7.1997 s. 3–5). Antingen ska försäljningen föregås av ett öppet anbudsförfarande där det ekonomiskt mest fördelaktiga budet väljs, alternativt ska priset baseras på en oberoende expertvärdering som genomförs innan försäljningen. I annat fall måste försäljningen anmälas i förväg till kommissionen som får bedöma förekomst av eventuellt stöd och dess förenlighet med den inre marknaden, eftersom stöd på förhand inte kan uteslutas. Mot bakgrund av detta bör det i kommunernas riktlinjer för

markanvisningar framgå hur kommunen avser säkerställa att försäljning av mark inte sker under marknadsmässigt pris.

I skyldigheten att anta riktlinjer för markanvisningar ligger att kommunen bör ha tagit fram riktlinjerna senast innan en markanvisning genomförs. I skyldigheten ligger även att riktlinjerna ska vara aktuella vid varje tillfälle då kommunen genomför en markanvisning. Det bör vara kommunfullmäktige som beslutar i frågor om antagande och ändring av riktlinjerna. Detta motiveras av att beslut om hur kommunen ska anvisa mark för bebyggande ligger på samma strategiska nivå som översiktsplanen och har stor betydelse för kommunens utveckling.

Promemorian anser att Boverket bör ges ett samordnande ansvar för att vägleda kommunernas arbete med ta fram och anta riktlinjer för markanvisningar.

4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Den föreslagna ändringen i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) och den nya lagen om kommunala markanvisningar bör träda i kraft samtidigt som planerade lagändringar i regelverket kring plangenomförande i 6 kap. plan- och bygglagen. Dessa ändringar bereds för närvarande i Regeringskansliet. Eftersom ett genomförande av dessa ändringar bör föregås av vissa förberedelser på central, regional och kommunal nivå är det lämpligt att dessa ändringar tidigast träder i kraft den 1 januari 2015. Av detta följer att de nu aktuella förslagen bör träda i kraft vid samma tidpunkt.

Promemorian förslår inget behov av övergångsbestämmelser, eftersom de föreslagna regleringarna endast påverkar sådana ärenden som påbörjas efter lagens ikraftträdande. Inte heller kommer den föreslagna regleringen att påverka redan ingångna avtal.

5 Konsekvenser

5.1 Konsekvenser för kommunerna

5.1.1 Förbudet mot kommunala särkrav avseende byggnadsverks tekniska egenskaper

Regleringen och den kommunala självstyrelsen

Förslaget att genom en ny bestämmelse förhindra kommuner att vid myndighetsutövning ställa krav på andra tekniska egenskaper än vad som följer av föreskrifter som meddelats av regeringen och Boverket innebär

en inskränkning av det kommunala självstyret, vilket begränsar kommunernas möjlighet att ställa krav på sådana egenskaper i samband med markförsäljning och planläggning. Det finns därför skäl att i det följande närmare utveckla hur ett förbud förhåller sig till den kommunala självstyrelsen.

Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund, varom närmare bestämmelser finns i lag. Kommunerna sköter på samma grund även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) får kommuner själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Bostadsbyggandet i sig är en angelägenhet av allmänt intresse och hur byggandet sker utifrån de aspekter som omfattas av tekniska egenskapskrav får anses vara av allmänt intresse, åtminstone för den kommun inom vars geografiska område byggandet sker, oavsett vem det är som äger den berörda fastigheten.

I 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, anges uttryckligen att planläggningen av mark och vatten är en kommunal angelägenhet. Utöver planläggning anges inte någon uttrycklig ansvarsuppdelning när det gäller övriga sakfrågor i PBL. Det kan dock konstateras att det är Boverket som har bemyndigats att meddela föreskrifter om byggnadsverks tekniska egenskaper. I förarbetena till den tidigare lagen (1994:487) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. används dessutom begreppet ”statliga” egenskapskrav (prop. 1993/94:178 s. 53). Oaktat detta, kan det mot bakgrund av PBL:s utformning och den allmänna bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen inte anses klarlagt att kommunerna är helt utestängda från att hantera de delar i PBL som avser själva byggandet. Föreskriftsrätten kring de tekniska egenskapskraven på byggnadsverk är en fråga som ligger på staten, men tolkningen och tillämpningen av föreskrifterna är inte det. Vad gäller markanvisningsavtal tillkommer de intressen och den handlingsfrihet en kommun har som markägare.

Oavsett det ursprungliga syftet med regleringen finns det utifrån dagens regelverk skäl för bedömningen att en bestämmelse enligt förslaget inskränker kommunernas självstyrelse både vad gäller markanvisnings- och exploateringsavtal (jfr SOU 2012:86, s. 95).

I 14 kap. 3 § regeringsformen stadgas att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Denna proportionalitetsprincip ska tillämpas vid lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen. Det ska sålunda prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär.

Ett införande av en sådan bestämmelse som nu föreslås innebär att kommunerna inte kommer att ha samma möjligheter som i dag att styra över byggnadsverks tekniska egenskaper på ett sätt som de uppenbarligen funnit att det finns ett kommunalt intresse av att göra. Kommuners behov att kunna styra byggandet i nu aktuella delar kan finnas av många

olika anledningar. Exempelvis innebär den demografiska utvecklingen med ett tilltagande antal äldre att behovet av anpassade bostäder kommer att öka framöver, något som kommunerna behöver ta hänsyn till. Det kan mot denna bakgrund t.ex. finnas behov av att göra byggnader inom ett visst område eller vissa fastigheter än mer tillgängliga för att detta i sin tur ska lätta trycket på den kommunala äldreomsorgen. Med den föreslagna regleringen kommer dock kommunerna även fortsättningsvis att kunna ställa krav på boendeform i genomförandeavtal.

Kommuner torde inte omfattas av egendomsskyddet i bl.a. artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europa-konventionen) och 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen (jfr prop. 1975/76:209, prop. 1993/94:117 och prop. 2009/10:80 angående vem som omfattas av rättigheterna i regeringsformen respektive artikel 34 i europakonventionen jämte Danelius, H, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, fjärde uppl. [2012], s. 24). Även om förslaget inte är av sådan karaktär att det har någon betydelse utifrån regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd, påverkar den föreslagna bestämmelsen den kommunala självstyrelsen vad gäller kommunernas möjligheter att styra byggnadsutvecklingen på det sätt som nu är i fråga avseende den mark de själva äger. Den inskränkning som den föreslagna bestämmelsen medför för den kommunala självstyrelsen behöver därför beaktas vid den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt 14 kap. 3 § RF.

Det som nu regleras är en fråga som visserligen påverkar kommunernas intressen, men som även omfattas av ett statligt intresse. Om en bestämmelse enligt förslaget inte införs medför detta att den varierade och oönskade rättstillämpning som råder på flera håll kvarstår med bl.a. de begränsande konsekvenser detta har för byggandet.

Den nu föreslagna bestämmelsen har till avsikt att förhindra att kommunerna använder det s.k. kommunala planmonopolet eller sin funktion som myndighetsnämnd för att påtvinga den enskilde krav (och därmed kostnader) som går längre än vad lagstiftaren anser vara nödvändigt för att säkerställa ett hållbart byggande.

Det finns ett starkt allmänt intresse för en hållbar utveckling av byggandet, att skapa förutsättningar för sänkta byggkostnader och underlätta byggandet av bostäder och andra byggnadsverk, bl.a. då en god tillgång till bostäder och lokaler är en nödvändig förutsättning för tillväxt och välfärd (jfr prop. 2009/10:170 s. 127). I förarbetena till PBL (a. prop. s. 128) uttalades att en förutsättning för att olika intressenter ska kunna bygga och tillhandahålla bostäder och lokaler är att reglerna för plan- och byggprocessen är enkla, tydliga och väl fungerande samt att tydlighet i reglerna bidrar till osäkerhet om genomförandet och minskad förutsägbarhet samt risker för att intressenter inte behandlas på ett likartat sätt. Vidare uttalades att regeringens förslag syftade till att genom tydligare regler lägga grunden för en ökad förutsägbarhet för enskilda och företag samt ökade förutsättningar för lika behandling.

Särkraven innebär en tydlighet i reglerna i strid mot den avsikt regeringen hade med PBL. Den nu föreslagna bestämmelsen är avsedd att öka förutsägbarheten. Att förhindra lokala tekniska egenskapskrav främjar även konkurrensen i och med att det underlättar för framför allt mind-

re byggföretag att vara med i processen, om de krav som ställs på byggnadsverk är förutsägbara och lika nationellt sett.

Byggkravsutredningen gör bedömningen att sannolikt 60–70 procent av bostadsbyggandet sker på kommunal mark som överläts till byggbolag (SOU 2012:86, s. 70). Kommunernas ställning som både dominerande markägare vid bostadsbyggande och innehavare av planmonopolet innebär således att deras betydelse för bostadsbyggandet är mycket stor. Det är därför av stor vikt att kommunerna bidrar till förverkligandet av det nationella intresset av en plan- och byggprocess med enkla, tydliga och väl fungerande regler.

Den nu föreslagna bestämmelsen förhindrar att ett visst krav i Boverkets byggregler (BFS 2011:6), BBR, justeras utan hänsyn till de andra kraven och på grundval av en bedömning av ett organ som inte har helhetsbilden över byggandet på samma sätt som Boverket har (jfr SOU 2012:86 s. 37 f.).

Vid proportionalitetsbedömningen bör även beaktas följande. De tekniska egenskapskraven återfinns i den del av PBL som avser de faktiska åtgärderna på marken, dvs. de ligger inte inom det s.k. planmonopolet. Utifrån regleringen i PBL och vad som angetts i tidigare förarbeten är det fråga om statliga krav. De av kommunerna uppställda särkraven innebär i praktiken att det inom detta område ställs kommunala krav på ett sätt som inte kan anses ha varit avsett, bl.a. med hänsyn till ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och med hänsyn till att avsikten varit att det är byggherrarnas frihet att välja lösning för att uppfylla de tekniska egenskapskraven (jfr avsnitt 3.1 under rubriken Det behövs en ny reglering för att förhindra särkraven).

Vid en avvägning av de olika intressena bedöms att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Ändamålet med inskränkningen är främst att åstadkomma en rättstillämpning som motsvarar PBL:s intentioner, dvs. att byggnormer sätts på nationell nivå, att byggherrar ansvarar för att normerna följs och att kommunen har tillsyn över detta genom bl.a. kontrollsystemet i 10 kap. PBL.

Det bör understrykas att den föreslagna regleringen inte påverkar kommunens möjligheter att ange krav på utformningen av vissa byggnadsverk. En kommun kan även i fortsättningen ställa krav på att en byggnad t.ex. ska ha fasader av trä eller glas.

Kommunerna och legalitetsprincipen

Markanvisningsavtalen har såväl offentligrättsliga drag som civilrättsliga drag. I detta sammanhang finns därför skäl att återge ett avsnitt som belyser hur den kommunala sektorn förhåller sig till den s.k. legalitetsprincipen och hur denna, i kombination med principen om illojal maktanvändning, begränsar möjligheterna för det allmänna att ingå avtal som tvingar den enskilde till vissa förpliktelser. Avsnittet är hämtat från boken *Offentlig-privat samverkan: rättsliga förutsättningar och utmaningar* (Madell & Indén, Iustus, 2010).

Legalitetsprincipen kan sägas vara en grundläggande och utmärkande princip för en rättsstat. Den kommer till uttryck i 1 kap. 1 § 3 st. regeringsformen, där det heter att den offentliga makten ”utövas under lagarna”. Detta innebär att

alla offentliga organ – riksdagen, regeringen, domstolar, förvaltningsmyndigheter och kommuner – är bundna av, och måste rätta sig efter, gällande lagar i sin verksamhet. Legalitetsprincipen sätter alltså en definitiv gräns för vad samtliga organ får göra.

Inte heller om det inom ett område saknas speciella lagregler uppställda för hur en fråga ska avgöras, har en kommun eller en myndighet någon obegränsad frihet att själv bestämma om möjligheten att fatta beslut. Om det allmänna på detta sätt kan anses ha överskridit sin beslutanderätt brukar man prata om *détournement de pouvoir* eller illojal maktanvändning. De offentlighetsrättsliga skyddsprinciperna riktar sig främst mot otillbörligt agerande inom ramen för myndighetsutövning, men principen om illojal maktanvändning kan även komma att aktualiseras när en kommun disponerar över sin egendom, ingår avtal eller om kommunen använt sin beslutanderätt på ett otillständigt sätt.

De regler som ger kommunen dess kompetens anger i regel också de gränser som rättsordningen sätter för olika typer av åtgärder. Det torde också stå klart att en kommun inte kan överskrida dessa gränser genom att använda sig av avtal. De begränsningar som finns för exempelvis myndighetsutövning skyddar inte bara medborgarna mot otillbörliga ingrepp, de kan också ses som regler för vad som är det bästa för samhället. Det har i såväl svensk som utländsk doktrin antagits att illojal maktanvändning kan bestå i att det allmänna använder sin maktposition för att främja ett visst privatekonomiskt eller fiskalt intresse. En myndighet får exempelvis inte ta betalt för sin myndighetsutövning såvida inte stöd för detta föreligger i författning. Som en följd av detta räknas det alltså som otillbörligt att ett offentligt organ utan författningsstöd begär en förmån i utbyte mot myndighetsutövning. Det spelar ingen roll om det krävda gäller till förmån för det allmänna eller någon enskild. Ett klassiskt exempel är om en ansökan om bygglov bifalls först om den sökande, såsom genom ett genomförandeavtal, förpliktat sig att ekonomiskt bidra till någon kommunal verksamhet, se t.ex. NJA 1980 s. 1. En kommun saknar därför möjlighet att genom avtal ålägga motpart mer långtgående förpliktelser än vad som är möjligt enligt indispositiv lagstiftning.

Kommunerna kan inom ramen för sin verksamhet hyra ut fastigheter, köpa eller sälja egendom, driva affärsverksamhet etc. – dvs. ägna sig åt privat verksamhet i varierande utsträckning. Kommunernas agerande med privaträttsliga medel måste emellertid hänföras till den offentliga förvaltningen, eftersom de företräder de indirekta uppdragsgivarna, medborgarna. De offentlighetsrättsliga spärarna och kontrollreglerna ska därvid garantera att verksamheten sköts på ett acceptabelt sätt. Dessa offentlighetsrättsliga regler och principer drar upp vissa linjer av betydelse för det allmännas möjligheter att ingå avtal. När inget stöd ges i specialförfattningarna bestäms gränserna för kommunernas avtalslutande utifrån den kommunala kompetensen och principen om myndigheternas ”fria skön”. Även i dessa fall erbjuder dock läran om illojal maktanvändning ett visst skydd mot det allmännas möjligheter att fatta beslut som kränker den enskildes rättssäkerhet. Såväl legalitets-, objektivitets- som likhetsprincipen torde kunna innefattas i begreppet illojal maktanvändning, eftersom det är fråga om en form av maktmissbruk om det allmänna genom att sluta avtal med enskild kringgår de offentlighetsrättsliga möjligheterna att förplikta den enskilde till motsvarande åtaganden, oavsett om det rör sig som myndigheter eller kommunala församlingars beslutsfattande.

Det är således nödvändigt att vid bedömningen av ett avtal, där det allmänna uppträder som avtalspart, även ta i beaktande de offentlighetsrättsliga begränsningar som kan föreligga. Det offentlighetsrättsliga regelverket begränsar för det första kompetensen att ingå avtal, genom att ett avtal för det första inte får ingås i strid med de lagar som styr myndighetens verksamhet. För det andra får avtal i vissa fall inte ingås utan lagstöd.

Sålunda blir det offentligrättsliga regelverket och de offentligrättsliga skyddsprinciperna av betydelse när det gäller att bedöma rättsverkningarna av ett ingånget avtal i förhållande till det allmännas möjligheter att genom sin normgivningsrätt ensidigt ändra förutsättningarna för detta, se t.ex. NJA 1981 s. 269.

Som framgår av texten begränsar legalitetsprincipen en kommuns möjligheter att inom ramen för en civilrättslig uppgörelse, t.ex. en fastighetsöverlåtelse, förmå den enskilde att acceptera vissa villkor som går längre än vad det offentligrättsliga regelverket medger.

Mot bakgrund av den nu redovisade texten framgår att kommunens möjligheter att inom ramen för en markanvisning avtala om särkrav är begränsade. Av detta följer att den föreslagna regleringen endast utgör en begränsad inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Sammanfattningsvis anser promemorian att den föreslagna regleringen inte kan anses vara oproportionerlig på så vis som avses i 14 kap. 3 § regeringsformen.

5.1.2 Kommunala riktlinjer för markanvisningar

Kravet på riktlinjer för markanvisningar är en nyhet. Riktlinjerna är i första hand till nytta för exploatörer, men bör också underlätta kommunens arbete med att hantera förfrågningar från exploatörer.

En särskild fråga är hur en lagreglering av skyldigheten att ha riktlinjer för markanvisningar förhåller sig till regleringen av den kommunala självstyrelsen i regeringsformen. Skyldigheten att ha riktlinjer för markanvisningar kan sägas ha en viss inverkan på kommunens möjligheter att använda sin mark och därmed en viss inverkan på den kommunala självstyrelsen. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Syftet med att införa krav på riktlinjer för markanvisningar är att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede i de fall kommunägd mark ska säljas för att ny bebyggelse ska komma till stånd. Denna transparens och tydlighet är nödvändig som ett led i att uppfylla regeringens mål om en förenklad och effektiv plan- och byggprocess. Hur ett byggprojekt inleds är en viktig faktor för om projektet förverkligas eller inte och därigenom för uppfattningen av nybyggnadsklimatet i kommunen. Ett krav på riktlinjer för markanvisningar skulle bidra till tydliga spelregler för berörda aktörer. Det bakomliggande syftet att åstadkomma ett ökat bostadsbyggande är att betrakta som ett starkt allmänt intresse, vilket motiverar en begränsad inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Att inskränkningen är begränsad beror bl.a. på att kommunen själv styr över innehållet i riktlinjerna.

Kravet på riktlinjer för markanvisningar är en ny uppgift för kommunerna. Regleringen omfattas därigenom av den s.k. kommunala finansieringsprincipen. Finansieringsprincipen omfattar statligt beslutade obligatoriska åtgärder som direkt tar sikte på kommunal verksamhet. Principens innebörd är att kommunerna inte ska behöva höja skatten eller omprioritera annan verksamhet för att finansiera statliga beslut.

Kravet på riktlinjer för markanvisningar innebär en begränsad arbetsinsats för kommunerna, som endast bör leda till begränsade merkostna-

der för kommunerna. Samtidigt bör riktlinjerna leda till att kommunernas interna arbete med markanvisningar förenklas, vilket på sikt kan leda till lägre kostnader för kommunen. Kravet på riktlinjer bör sammantaget inte innebära annat än försumbara kostnader för kommunerna.

Mot denna bakgrund bedöms att det är nödvändigt att lagreglera en skyldighet för en kommun att anta riktlinjer för markanvisningar i fall då kommunen avser att anvisa mark för att bebyggas, att det av riktlinjerna bör framgå kommunens rutiner och grundläggande villkor för sådana anvisningar samt kommunens principer för markprissättning.

Kravet på riktlinjer omfattar endast de kommuner som arbetar med markanvisningar. De kommuner som inte arbetar med markanvisningar kommer inte heller att behöva ta fram några riktlinjer.

5.2 Konsekvenser för staten

Inom staten är det i första hand Boverket och länsstyrelserna som berörs av arbetet med tekniska egenskapskrav. Både Boverket och länsstyrelserna har ett uppdrag att följa upp tillämpningen av plan- och bygglagen och anslutande föreskrifter (jfr 8 kap. 18–19 §§ plan- och byggförordningen). Genom den föreslagna regleringen utvidgas uppdraget något, på så vis att uppdraget även kommer att omfatta hur kommunerna följer bestämmelsen att dessa inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper. Denna uppgift bedöms vara av begränsad omfattning som kan hanteras inom ramen för Boverkets och länsstyrelsernas allmänna uppföljningsuppdrag.

Boverket har huvudansvaret för att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpning av de tekniska egenskapskraven. Även Transportstyrelsen har bemyndigats att meddela vissa föreskrifter inom området. Den föreslagna regleringen kommer inte att påverka myndigheternas arbete med att meddela föreskrifter.

Staten agerar i vissa fall även i egenskap av byggherre och exploatör. I dessa sammanhang påverkar den föreslagna regleringen staten på samma sätt som övriga byggherrar och exploatörer (se nästa avsnitt).

Promemorian anser att Boverket bör ges ett samordnande ansvar för att vägleda kommunernas arbete med ta fram och anta riktlinjer för markanvisningar. Ett sådant ansvar ansluter väl till Boverkets nuvarande uppgift som förvaltningsmyndighet för frågor om fysisk planering.

De kostnader som förslaget kan antas medföra bedöms vara marginella varför de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

5.3 Konsekvenser för byggherrar och exploatörer

Byggkravsutredningen bedömer att byggkostnaden p.g.a. särkrav ökar med i genomsnitt 10 till 15 procent, vilken till den övervägande delen beror av särkrav vad gäller bostädernas energianvändning. Detta motsvarar för en normalvilla eller en normallägenhet en merkostnad på 200 000 till 300 000 kr (SOU 2012:86 s. 60 f.).

Under remissbehandlingen har flera remissinstanser kritiserat utredningens beräkningar för att innehålla olika former av brister, bl.a. för att enbart utgå från anläggningskostnaderna och inte se till livscykelkostnaderna under byggnadens hela livstid. Promemorian konstaterar att det finns flera osäkerheter i beräkningarna, men det får ändå anses styrkt att särkraven leder till sådana merkostnader att det har betydelse för bostadsbyggandet i landet.

En risk med kommunal särkrav är att dessa riskerar att splittra upp landet i olika delmarknader, om varje kommun ställer sina egna krav i olika avseenden. Detta motverkar ett rationellt byggande, som främjas av långsiktiga, tydliga och nationellt fastställda byggregler. Industriellt byggande förutsätter långsiktighet för att kunna utveckla konkurrenskraftiga koncept, eftersom sådana koncept ofta förutsätter stora investeringar. De kommunala särkraven riskerar att försämra förutsättningarna för ett rationellt byggande. Om den föreslagna regleringen genomförs kan förutsebarheten öka och förutsättningarna för att utveckla konkurrenskraftiga koncept inom byggindustrin förbättras.

Från byggbranschen har det framförts att det ofta är otydligt hur särkrav ska verifieras och följas upp och att detta riskerar att leda till att konkurrensen snedvrids, t.ex. på grund av otydliga energikrav i anbudsfrågningar. Enligt uppgifter från byggbranschen förekommer det att byggherrar ställer långtgående energikrav i förfrågningar, men att det i underlaget inte specificeras vilka indata som ska ligga till grund för beräkningarna, hur kraven ska följas upp, vilken standard som ska tillämpas m.m. Detta kan leda till att anbudena inte blir jämförbara med varandra. Enligt branschen finns en stor okunskap hos både enskilda byggherrar och kommuner om hur de bör ställa energikrav, vad som bör ingå och hur kraven bör följas upp. Risken för snedvriden konkurrens kan antas minska om den föreslagna regleringen införs.

Sammanfattningsvis kan sägas att kostnaderna för byggherrar och exploatörer kan antas minska om förslagen i denna promemoria genomförs. När byggkostnaderna minskar leder detta till ökad efterfrågan på nya bostäder, vilket i sin tur kan antas leda till ett ökat bostadsbyggande.

Förslaget att varje kommun som upprättar detaljplaner ska ha aktuella riktlinjer för markanvisningar kan underlätta för den som har ett intresse av att förvärva mark för byggnation. Förslaget innebär att det ska vara tydligt för alla vilka villkor som gäller för markanvisning i en kommun, vilket kan gynna transparens och konkurrens mellan byggbolag. Tydligare villkor för markanvisningar kan också göra det lättare för mindre byggbolag att verka på samma villkor som de större.

Den föreslagna regleringen påverkar inte möjligheten för den enskilde att bygga på ett sätt som medför att byggnadsverket uppfyller krav som går längre än vad som anges i PBF och BBR, om den enskilde bedömer att det är miljömässigt eller fastighetsekonomiskt motiverat att bygga på ett sådant sätt.

5.4 Konsekvenser för allmänheten

Minskade byggkostnader, till följd av att särkraven tas bort, medför förbättrade förutsättningar för bostadsbyggande i landet. Även enskilda som bygger har ett intresse av att förutsättningarna för byggprocessen är så tydliga som möjligt, varför lagändringarna även bör vara till gagn för en bredare allmänhet.

Det område där det har varit vanligast med kommunala särkrav har gällt energiområdet, där det är vanligt förekommande att kommunerna ställer strängare krav på energiprestanda än vad som följer av Boverkets byggregler (BFS 2011:6), BBR. Den föreslagna regleringen kan antas medföra lägre anläggningskostnader för nya bostäder, genom att enhetliga krav ger förutsättningar för lägre produktionskostnader. För allmänheten kan detta medföra att priset på nya bostäder blir billigare. Å andra sidan kan driftskostnaderna för fastighetsägare och boende öka genom högre uppvärmningskostnader.

5.5 Konsekvenser för miljön

Det område där det har varit vanligast med kommunala särkrav har gällt energiområdet, där det är vanligt förekommande att kommunerna ställer strängare krav på energiprestanda än vad som följer av Boverkets byggregler (BFS 2011:6), BBR. Bygghälsoutredningens förslag att förbjuda kommunala särkrav avseende byggnadsverks tekniska egenskaper har kritiserats av flera remissinstanser för att vara negativt ur miljösynpunkt, där remisskritiken i huvudsak går ut på att den föreslagna regleringen kommer att leda till att det blir svårare att nå miljö- och energipolitiska mål.

Regeringen har preciserat miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Enligt preciseringen avses med målet bl.a. att användningen av energi, mark, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och att främst förnybara energikällor används. Resurseffektivisering och ökad användning av förnybara energikällor är viktiga delar av miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* (Ds 2012:23 s. 108). Regeringen har påtalat att det är av största vikt att en strategi med relevanta och ändamålsenliga etappmål, styrmedel och åtgärder utvecklas för genomförande av miljö kvalitetsmålet. Regeringen har därför aviserat att relevanta myndigheter kommer att ges i uppdrag att ta fram ett förslag till en sådan strategi.

Särkraven inom energiområdet leder till att energi används effektivare i det byggnadsverk som omfattas av kraven, åtminstone under driftfasen. Kommunala särkrav kan emellertid leda till ökad energianvändning i anläggningsfasen. I ett vidare perspektiv innebär den s.k. rekyleffekten att det är oklart om någon och i så fall hur stor energieffektivisering som i slutändan blir resultatet av kommunala särkrav.

Nyttan med särkraven inom miljöområdet har ifrågasatts, framför allt i fråga om särkravens effekter på koldioxidutsläppen. Kritiken går bl.a. ut på att den totala mängden koldioxidutsläpp från källor inom det europeiska handelssystemet för utsläppsrätter (EU-ETS), i vilket merparten av

de utsläpp som uppkommer till följd av energianvändning i byggnader ingår, inte kan påverkas av särkrav. Enligt kritiken är särkraven ineffektiva och att det vore mera ändamålsenligt att begränsa antalet utsläppsrätter eller att öka skatten på koldioxid för att uppnå klimatmålet. Det saknas emellertid skäl för att i detta sammanhang gå närmare in på grunderna för hur klimatpolitiken är utformad eller om EU-ETS är konstruerat på ett ändamålsenligt sätt – i detta sammanhang är den väsentliga frågan huruvida ett förbud mot kommunala särkrav påverkar förutsättningarna för att nå klimatmålet.

Energieffektiviseringsåtgärder syftar inte enbart till att minska klimatpåverkan. De bidrar även till ekologisk hållbarhet i vidare bemärkelse, samt till försörjningstrygghet i energisystemet och till ökad konkurrenskraft för näringslivet. Mot denna bakgrund finns det nationella mål för energieffektivisering. Om energieffektiviseringsmålen ska kunna nås kan högre ställda energikrav inom byggsektorn vara en åtgärd. Eftersom bättre energiprestanda medför kostnader för den enskilde bör samhället emellertid inte ställa krav på den enskilde som går längre än vad som är miljömässigt, fastighetsekonomiskt och samhällsekonomiskt motiverat. För att säkerställa att kraven utformas på ett sätt som är miljömässigt, fastighetsekonomiskt och samhällsekonomiskt motiverat bör kraven fastställas på nationell nivå, bl.a. eftersom förutsättningarna för analys och utredningsunderlag är bättre på den nationella nivån än på regional eller kommunal nivå.

Promemorian anser att särkraven inom energiområdet är ineffektiva till följd av att kraven endast omfattar en del av nybyggnadsbeståndet. Förutsatt att nyttan av högre ställda energikrav är motiverad, utifrån bl.a. miljömässiga, fastighetsekonomiska och samhällsekonomiska överväganden, skulle genomslaget bli än större om motsvarande krav ställdes på den nationella nivån. Nyttan skulle då få genomslag inom hela nyproduktionsområdet respektive i de fall när det är fråga om en sådan ombyggnad som avses i plan- och bygglagen (jfr 8 kap. 2, 4 och 5 §§ PBL), och inte bara inom vissa kommuner eller i vissa projekt. I den mån nyttan med högre ställda energikrav *inte* är motiverad utifrån bl.a. miljömässiga och samhällsekonomiska överväganden, bör sådana krav naturligtvis inte ställas.

Mot denna bakgrund har Boverket fått i uppdrag att skyndsamt se över och skärpa byggreglerna i dessa avseenden. Översynen omfattar alla klimatzoner, alla typer av byggnader och såväl eluppvärmda som icke-eluppvärmda byggnader.

Genom att det är svårt att avgöra nyttan med särkraven inom energiområdet är det även svårt att bedöma om nyttan uppväger de nackdelar som särkraven är förenade med, främst i form av ökade kostnader och därmed negativa konsekvenser för bostadsbyggandet i stort. Som framgår av Byggkravsutredningen är nackdelarna med särkraven betydande. Nyttan av särkraven är däremot oklar och större nytta kan uppnås av motsvarande krav ställs på den nationella nivån.

Den samlade bedömningen är att det inte är klarlagt att särkraven medför sådana positiva effekter för miljön att det av denna anledning skulle vara motiverat att medge särkrav i fortsättningen, särskilt när energikraven i Boverkets byggregler nu ska skärpas. Ett genomförande av den föreslagna regleringen kan inte heller förväntas leda till sådana negativa

konsekvenser för miljön att regleringen inte kan godtas av den anledningen.

Den föreslagna regleringen påverkar inte möjligheten för den enskilde att bygga på ett sätt som medför att byggnadsverket uppfyller krav som går längre än vad som anges i PBF och BBR, om den enskilde bedömer att det är miljömässigt eller fastighetsekonomiskt motiverat att bygga på ett sådant sätt.

5.6 Konsekvenser för bebyggelsens tillgänglighet

Vissa kommuner ställer särkrav avseende tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Det förekommer t.ex. att kommuner kräver att vissa åtgärder ska vara utförda redan vid nybyggnad trots att Boverkets byggregler (BFS 2011:6), BBR, medger att tillgängligheten till byggnaden ska anses vara tillgodosedd om det med enkla åtgärder går att vidta motsvarande åtgärd i efterhand. Särkraven inom detta område motiveras bl.a. av att god tillgänglighet, redan i samband med nybyggnad, innebär ökade möjligheter för den som drabbas av t.ex. nedsatt rörelseförmåga att bo kvar i sin bostad. Dessutom minskar behovet av kostnadskrävande anpassningsåtgärder i efterhand om en funktionsnedsättning uppkommer.

Enligt den enkätundersökning som Byggkravsutredningen låtit göra rör det sig om en mindre andel av kommunerna som ställer krav på detta område (mindre än en tiondel av de kommuner där det byggs mest). Den föreslagna regleringen tydliggör att en kommun inte kan ställa sådana krav. Regleringen påverkar emellertid inte kommunens möjligheter att ställa särkrav när kommunen bygger i egen regi eller upphandlar tjänster. I de delar som kommunernas tillgänglighetskrav avser preciseringar av vad som redan gäller så kan kommunen även i fortsättningen ställa dessa krav.

Viss risk för konsekvenser för bebyggelsens tillgänglighet finns i de kommuner som ställer skärpta krav på tillgänglighet. Ett genomförande av förslaget kan härigenom på sikt medföra en marginell ökning av antalet bostadsanpassningsärenden. Förändringen torde dock vara begränsad eftersom denna typ av särkrav är relativt ovanliga, och att även kraven i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, och BBR syftar till att säkerställa en god tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Liksom för övriga tekniska egenskaper gäller att regleringen inte påverkar möjligheten för den enskilde att bygga på ett sätt som medför att byggnadsverket uppfyller krav som går längre än vad som anges i PBF och BBR.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

8 kap. 4 §

I paragrafen, som innehåller bestämmelser om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, har ett nytt tredje stycke lagts till.

Enligt det nya tredje stycket får en kommun inte ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, genomförande av detaljplaner och andra ärenden enligt denna lag. Med egna krav menas sådana krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper som går längre än vad som följer av de föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 §. Förbudet gäller vid planläggning, genomförande av detaljplaner och andra ärenden enligt denna lag, dvs. i sådana fall då kommunen handlar i egenskap av planmyndighet eller byggnadsnämnd. Med genomförande av detaljplaner avses alla handlingar som kommunen vidtar i syfte att genomföra en detaljplan, dvs. även ingåendet av olika former av genomförandeavtal. Förbudet omfattar dock inte situationer där kommunen kan anses handla enbart i egenskap av byggherre eller fastighetsägare eftersom det då inte är fråga om ärenden enligt denna lag.

Om kommunen bryter mot förbudet och ändå ställer egna krav på tekniska egenskaper är dessa utan verkan.

Övervägandena finns i avsnitt 3.1.

6.2 Förslaget till lag om kommunala markanvisningar

1 §

I paragrafen finns en allmän beskrivning av innehållet i lagen.

2 §

I paragrafen definieras begreppet markanvisning. I övrigt används vissa begrepp som förklaras i plan- och bygglagen (2010:900).

Med markanvisning menas en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande. Ledning för vad som avses med begreppen byggherre och bebyggande kan hämtas från 1 kap. 4 § plan- och bygglagen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att kommunfullmäktige ska anta riktlinjer för markanvisningar.

Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande. Med utgångspunkter och mål avses principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett avtal om försäljning eller upplåtelse av mark. Riktlinjerna ska även innehålla handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar, dvs. hur kommunen hanterar inkomna intresseanmälningar och förslag från byggherrar, hur beslutsgången ser ut i sådana ärenden, vilka krav som ställs på en sådan intresseanmälan för att den ska bli behandlad samt något om kommunens bedömningsgrunder vid utvärdering av förslag. Riktlinjerna ska vidare innehålla principer för markprissättning. I riktlinjerna ska kommunen tydliggöra på vilket sätt man avser säkerställa att mark inte försäljs under marknadspriset, mot bakgrund av de regler som finns i kommunallagen (1991:900) och EU:s statsstödsregler.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

4 §

Kommuner som inte genomför några markanvisningar är inte skyldiga att anta riktlinjer enligt 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.