

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2026-05-11

Ärendenummer EXF-2025-01084

EXN 2026-06-15

Handläggare

Manne Wahlberg och Nathalie Malmsten

Telefon: 031-368 11 46, 031-368 12 99

E-post: manne.wahlberg@exploatering.goteborg.se,
nathalie.malmsten@exploatering.goteborg.se

Återredovisning av uppdrag från exploateringsnämnden att utreda senarelagd köpeskilling för mark för att underlätta start av byggprojekt

Förslag till beslut

I exploateringsnämnden:

1. Exploateringsnämnden förklarar uppdraget om att skyndsamt utreda möjligheten att erbjuda byggaktörer i bostadsprojekt senarelagd köpeskilling vid förvärv av mark av kommunen med syfte att underlätta byggstart (exploateringsnämnden 2025-10-20, § 254) för fullgjort.

Sammanfattning

Exploateringsförvaltningen redovisar i tjänsteutlåtandet uppdraget från exploateringsnämnden 2025-10-20, § 254, om att utreda senarelagd köpeskilling för mark för att underlätta start av byggprojekt.

Förvaltningen gör bedömningen att det inte är möjligt att förena upplägget med senarelagd köpeskilling med gällande lagstiftning utan att fördelen för exploatörerna med upplägget går om intet. Därtill innebär upplägget ekonomiska risker för kommunen. Exploateringsförvaltningen avråder därför nämnden från att gå vidare med ett sådant upplägg.

Förvaltningen har även tittat på alternativ till upplägget med senarelagd köpeskilling men har inte hittat något alternativ som fullt ut uppfyller syftet och fördelarna för exploatören på motsvarande sätt och som samtidigt är lämpligt juridiskt och ekonomiskt ur ett kommunalt perspektiv.

De alternativ som förvaltningen ser, och som redan finns tillgängliga, är möjligheten att skjuta på tillträde vid förvärv och/eller att dela upp förvärv av ett exploateringsområde genom etapper/delområden. Att skjuta på tillträde vid förvärv innebär inga juridiska problem men kommunen ska kompenseras för att betalningen skjuts på framtiden. Att dela upp ett exploateringsområde i delförvärv är mer komplicerat då kommunen i så fall behöver ställa ut en option (likt markanvisning) på resterande delar. Strikt juridiskt är sådan option inte bindande för kommunen. Även i sådant fall ska kommunen kompenseras för att betalningen skjuts på framtiden.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I och med den försämrade konjunkturen och mindre lönsamma projekt så får räntekostnaden en större påverkan på exploatörernas projektekonomi och syftet med en modell för senarelagd köpeskilling får därför antas vara att hålla nere räntekostnader och liknande för exploatören.

Att erbjuda en modell som medger att köpeskillingen kan senareläggas och/eller delas upp vid flera tillfällen utan att det ska utgå någon ränta på icke erlagd köpeskilling kan ses som ett räntefritt lån från kommunen till exploatören, vilket inte bedöms vara förenligt med kommunallagen, konkurrenslagen och EU:s statsstödsregler.

Vid en uppdelning och/eller senareläggning av köpeskillingen skulle det även krävas att exploatören behöva ställa någon form av säkerhet för sitt åtagande för att kommunen inte skulle få bära en stor ekonomisk risk. En säkerhet är ofta förknippat med en kostnad vilket också kan motverka syftet med modellen för en senarelagd köpeskilling.

Utöver ovan nämnda legala hinder bedöms en modell för senarelagd köpeskilling innebära en ökad ekonomisk risk för kommunen och även ha en påverkan på likviditeten då betalningen delas upp.

Det finns dock möjlighet för en byggaktören efter förvaltningens medgivande att avvakta med förvärv/byggstart. Det innebär att tillträdet förskjuts och bedöms kunna ske utan större ekonomiska konsekvenser för kommunen då kompensation (ränta) ska utgå under den tid kommunen får vänta på köpeskilling.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bilagor som ingår i beslutsunderlaget

- 1 Protokollsutdrag exploateringsnämnden 2025-10-20 § 254
- 2 Yrkande från D och M 2025-09-19

Beskrivning av ärendet

Exploateringsförvaltningen redovisar i tjänsteutlåtandet uppdraget från exploateringsnämnden 2025-10-20 (§ 254) om att skyndsamt utreda möjligheten att erbjuda byggaktörer i bostadsprojekt senarelagd köpeskilling vid förvärv av mark av kommunen med syfte att underlätta byggstart. I yrkandet hänvisades det till att Uppsala kommun erbjudit senarelagd köpeskilling till byggaktörer vid förvärv av mark för bostadsprojekt i syfte att få till fler byggstarter.

I takt med den försämrade konjunkturen och mindre lönsamma projekt får räntekostnader och liknande en större påverkan på exploatörernas projektekonomi. En modell för senarelagd köpeskilling behöver därför syfta till att hålla nere liknande kostnader för exploatören.

En utgångspunkt har varit att syftet med modellen bedömts vara att exploatören ska få full rådighet över marken och att fastigheten därmed kan utnyttjas som kreditunderlag för finansiering av byggprojektet. Idag har kommunen redan modeller framtagna för de fall byggaktören önskar avvakta med förvärv/byggstart som reglerar tillvägagångssätt i de fall kommunen medger det. Eftersom avsikten med yrkandet förutsätts vara att underlätta en byggstart i berörda projekt genom att exploatören får lägre kostnader och tillträde till marken skiljer det sig från de befintliga modellerna.

Exploateringsförvaltningen har tagit del av Uppsalas kommuns beslut att erbjuda senarelagd köpeskilling. Förvaltningen har även varit i kontakt med tjänstepersoner på Uppsala kommun för att få veta mer om upplägget och bakgrunden. Det har beslutats att senarelagd köpeskilling ska erbjudas under en försöksperiod om ett år och förvaltningen har endast tagit del av ett köpekontrakt och ett köpebrev från en genomförd affär. Det är inte helt klart om modellen har/ska tillämpas i ytterligare projekt och någon mer formell utvärdering tycks inte heller ha gjorts än. Slutsatserna från affären beskrivs närmare nedan.

Förvaltningen har även tittat på alternativ till Uppsalas modell men inte hittat något alternativ som uppfyller syftet med en senarelagd köpeskilling på motsvarande sätt som Uppsalas modell, och som samtidigt är lämpligt juridiskt och ekonomiskt ur ett kommunalt perspektiv.

Däremot är det möjligt att skjuta på tillträde vid förvärv och även dela upp förvärv av ett exploateringsområde genom etapper/delområden vilket utvecklas nedan.

Utredning av förslaget – senareläggning av köpeskilling

En senareläggning av full köpeskillingen kan göras på två sätt, genom tilläggsköpeskilling eller genom en säljarrevers.

Tilläggsköpeskilling innebär att ytterligare köpeskilling, utöver den grundläggande, utgår under förutsättning att en viss ”händelse” inträffar. Ett vanligt exempel är att den grundläggande köpeskillingen baseras på en viss antagen byggrätt och att tilläggsköpeskilling utgår om bygglov ges för ytterligare byggrätt.

Om syftet endast är att senarelägga betalning är det inte fråga om tilläggsköpeskilling. Visserligen kan ett tillägg kopplas till att bygglov/slutbesked ges men kommunen ska under alla omständigheter erhålla den överenskomna köpeskillingen. Då den är ”låst” från början utgör den inget egentligt händelsestyrt tillägg.

Vad som kan vara aktuellt är att medge att köpeskillingen delvis betalas genom utfärdande av en säljarrevers. Detta innebär i praktiken att kommunen genom säljarreversen lånar ut pengar till exploatören för delar av köpeskillingen. För att ett sådant upplägg ska vara i överensstämmelse med kommunallagen, konkurrenslagen och EU:s statsstödsregler krävs att kommunen erhåller en marknadsmässig ränta för lånet.

Villkoren i säljarreversen kan se olika ut, men syftet med en sådan modell är att en mindre del betalas inledningsvis och återstoden betalas vid senare tydligt angivna tillfällen; exempelvis då bygglov ges. Full betalning ska ske senast vid en tydligt angiven tidpunkt.

Eftersom köpet juridiskt kommer att vara fullbordat vid utställandet av en säljarrevers, även om kommunen inte fått in några pengar ännu, kommer hävningsrätten på grund av utebliven köpeskillning att bortfalla. Detta innebär att en säkerhet måste ställas för full betalning av köpeskillingen för att inte kommunen ska riskera att ha sålt mark som kommunen aldrig får betalt för. Att en sådan säkerhet skulle utgöras av pantbrev i den aktuella fastigheten förefaller mindre lämpligt med tanke på att ett av huvudsyftena med upplägget är att exploatören kan belåna fastigheten för byggnationen. Säkerhet bör därför normalt ställas i form av en bankgaranti on demand. En bankgaranti innebär en kostnad för exploatören i form av en avgift till banken. Frågan inställer sig då om avgiften innebär att fördelen/vinsten med den uppskjutna betalningen av köpeskillingen till kommunen uteblir.

Slutsatser utifrån genomförd affär i Uppsala

Utifrån det underlag som förvaltningen har tagit del så har tillämpningen av Uppsalas modell i den aktuella affären inneburit att betalningen av köpeskillingen delats upp vid tre tillfällen:

- 10 procent av köpeskillingen betalas på tillträdesdagen.
- 20 procent av köpeskillingen betalas senast 12 månader från tillträdesdagen.
- Resterande köpeskillning (70 procent) betalas inom 30 dagar från det att slutbesked erhållits, dock senast 30 månader från tillträdesdagen.

Till kvarstående köpeskillning knyts ett index för bostadsrätt där köpeskillning och indextillägg maximalt får avvika 10 procent från i köpeavtalet angiven köpeskillning. Det kan noteras att ränta inte utgår på den obetalda köpeskillingen. Den angivna indexeringen är endast en anpassning till marknadsläget och innebär att grundköpeskillingen även kan minska med upp till 10 procent.

Vid tillämpningen av modellen utifrån förutsättningarna i den aktuella affären hade det i praktiken inneburit att en kommun lånar ut pengar till exploatörer räntefritt, vilket förvaltningen inte bedömer vara förenligt med kommunallagen, konkurrenslagen och EU:s statsstödsregler. Samtidigt så hade en ränta motverkat syftet med att erbjuda senarelagd köpeskillning då kostnaden för exploatören borde vara likvärdig med att låna av en bank.

Om en kommun inte ska bära en stor ekonomisk risk för att hela eller delar av köpeskillingen inte betalas krävs säkerhet och samtidigt så är säkerheter förknippade med kostnader (tex bankgarantier) vilket också motverkar syftet med modellen.

Därtill bör noteras att Göteborg, genom sin prisjuteringsmodell, i vissa projekt tillämpar en justerad köpeskillning. Detta innebär att i markanvisningen (och eventuellt i

genomförandeavtal) anges ett belopp som sedan justeras utifrån angivet index. Justeringen sker dock endast fram till dess att köpeavtal undertecknas och köpeskillingen därmed bestäms. Att fortsatt ha en indexering liknande den affär som Uppsala genomfört efter träffat köpeavtal innebär att man delvis frångår principen om att göra "affär" till den marknadsnivå som gäller vid köpet vilket förvaltningen bedömer vara den korrekta hanteringen.

Övriga alternativ

Förvaltningen har även tittat på andra alternativ som uppfyller syftet med en senarelagd köpeskillning för exploatören, men det finns ekonomiska och/eller juridiska utmaningar även avseende dessa tänkbara upplägg.

För att kunna påbörja byggnation vill exploatören fullt ut kunna förfoga över och belåna marken. För att uppnå detta behöver köpeavtal upprättas, köpeskillning erläggs och köpet därigenom fullbordas. Exploatören kan då få lagfart och därmed tillgång till ett fullgott kreditunderlag. Ett köpeavtal kan vara villkorat av att köpeskillning betalas men då medges endast vilande lagfart och därmed saknas möjlighet att belåna fastigheten. Syftet att möjliggöra en omedelbar byggstart tillgodoses därför inte.

Teoretiskt kan man tänka sig att kommunen medger exploatören rätt att, utan fullbordat köp, få sådan full tillgång till fastigheten att byggnation kan påbörjas. De möjligheter som då finns är:

Arrende

Kommunen kan upplåta arrende under viss tid och när arrendetiden löpt ut ska exploatören förvärva fastigheten. Under arrendetiden utgår ersättning. Nackdelen för exploatören är att fastigheten inte kan utnyttjas som kreditunderlag för finansiering av byggprojektet. Risker för kommunen är att projektet fallerar och exploatören inte kan fullfölja byggnationen. Den byggnation som utförts medför sannolikt att fastigheten är i behov av avstädning. En arrendaupplåtelse bör därför kombineras med att exploatören ställer säkerhet för de kostnader som kan komma att falla på kommunen om exploatören inte fullföljer byggnationen och senare förvärvar marken eller avstädar marken från en halvfärdig byggnation.

Tomträtt

Kommunen kan upplåta tomträtt mot sedvanlig tomträttsavgäld i syfte att exploatören förvärvar fastigheten senast när byggnationen fullbordats. Exploatören har i detta fall möjlighet att belåna tomträtten och har således tillgång till ett fullgott kreditunderlag.

Kommunens risk ligger i att exploatören inte fullföljer förvärvet av fastigheten. Tomträttens bestånd får inte villkoras och ej heller kan kommunen inskränka rätten att överlåta tomträtten. Ett uteblivet förvärv innebär en minskad intäkt och därmed försämrade exploateringsekonomi för kommunen. Kommunen saknar helt enkelt möjlighet att tvinga exploatören att förvärva fastigheten, om denne vägrar att göra detta. Ett sidoavtal om vite vid uteblivet förvärv strider sannolikt mot bestämmelserna i Jordabalken.

Det kan konstateras att Uppsala kommun, i likhet med exploateringsförvaltningen, bedömt att det inte är aktuellt att inledningsvis tillämpa arrende eller tomträttsupplåtelse för att medge byggstart. Skälen är, som nämnts ovan, den osäkerhet och risk som finns inbyggda i sådana lösningar.

Fastighetsreglering

I sammanhanget kan nämnas att kommunen i vissa fall redan kan tillämpa en senarelagd ersättning vid markförvärv. Detta är aktuellt vid fastighetsreglering och sker genom att förfallodagen för beslutad ersättning förskjuts till ett senare tillfälle än normala trettio dagar från ersättningsbeslutets laga kraftvinnande. I detta fall behövs ingen särskild säkerhet, eftersom obetald regleringslikvid är förenad med bästa förmånsrätt i mottagande fastighet. Beträffande ränta i dessa fall gäller räntelagens bestämmelse i 5 § om avkastningsränta (referensränta + 2 procent) från tillträdesdag till dess betalning sker. Bestämmelsen är dock dispositiv och parterna kan överenskomma om annan ränteersättning.

Skjuta på tillträde

Att skjuta på tillträde vid förvärv av hela exploateringsområdet innebär inga juridiska problem för kommunen. Rent avtalsjuridiskt handlar det om att köpet villkoras med att köpebrev ska upprättas när köpeskillingen erlagts, vilket ska ske vid tillträdet. För sådant villkor gäller inte Jordabalkens regel om att villkor i köpeavtal inte gäller längre än två år. Kommunen förbehåller sig även hävningsrätten. Om exploatören önskar skjuta på tillträdet ska kommunen kompenseras för väntan på betalning genom att ränta utgår under tiden. Kommunen ska även ersättas för den fastighetsskatt som utgår tills tillträde har skett. Detta ger dock inte exploatören någon rådighet över marken med mindre än att kommunen upplåter marken genom ett arrendeavtal eller i övrigt medger att exploatören får nyttja marken i något avseende. Exempelvis brukar kommunen kunna medge att exploatören får utföra enklare markundersökningar innan tillträde.

Uppdelning av exploateringsområde

Det är även möjligt att dela upp ett exploateringsområde och erbjuda exploatören att förvärva markområden etappvis. Det är dock inte helt okomplicerat juridiskt. Kommunen säljer då en första del på sedvanligt sätt och ställer ut en option på förvärv av resterande del/delar. Optionen låses till förmån för exploatören på viss tid och om denne inte löser ut optionen har kommunen full rätt att överlåta området till annan. En option är, likt en markanvisning, strikt juridiskt inte ett bindande löfte att sälja mark vilket följer av formkraven i jordabalken 4 kap. 1 §. Ett brutet löfte är inte heller skadestandsgrundande som utgångspunkt. Optionsmöjligheten bygger därmed helt på kommunens trovärdighet och exploatörens tilltro. Optionen ger heller ingen som helst rådighet över optionsområdet på samma sätt som med alternativet ovan att skjuta på tillträdet.

Om en option ställs bör exploatören ersätta kommunen för den fastighetsskatt som utgår under optionstiden och även en ”markränta” bör erläggas. Markräntan bör sättas med hänsyn till att exploatören inte har tillgång till marken. Kommunens mark är dock ingen fri tillgång att kostnadsfritt begränsa till förmån för enskild aktör och ersättningarna ska därför utgå oavsett om exploatören utlöser optionen eller inte för att upplåtelsen inte ska riskera att strida mot kommunallagen.

Förvaltningens bedömning

Innebörden av 2 kap. 1 § kommunallagen är att alla åtgärder som en kommun vidtar ska vara utifrån ett allmänt intresse och bedömas utifrån om åtgärderna är lämpliga, ändamålsenliga och skäliga. Det är tveksamt om ett förfarande som går ut på att gynna enskilda exploatörer kan anses utgöra en angelägenhet av allmänt intresse, även om syftet med upplägget är att stimulera bostadsbyggandet i en pågående lågkonjunktur.

Vidare reglerar kommunallagen möjligheten att ge individuellt riktat stöd utan särskilda skäl till enskilda näringsidkare. De exempel som brukas nämnas för det är till exempel när kommuner i glesbygdsområden ger stöd för att garantera en viss minimistandard av service. Att erbjuda exploatörer i en storstadskommun vad som kan liknas med räntefria lån bedöms inte uppnå kraven för synnerliga skäl i enlighet med kommunlagen.

Liknande förbud om individuellt inriktat stöd till enskilda finns också i EU:s statsstödsregler som förbjuder kommuner att ge stöd till företag som kan snedvrida konkurrensen, till exempel lån på förmånliga villkor. Syftet med en åtgärd spelar då ingen roll om åtgärden i sig bedöms vara ett statsstöd. Undantag från förbudet tolkas restriktivt av EU-domstolen och stöd som getts utan godkännande kan krävas tillbaka.

Även enligt den svenska konkurrenslagen förbjuder förfaranden som snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden.

Att erbjuda räntefria lån eller lån med för låg ränta bedöms alltså inte vara juridiskt möjligt samtidigt så motverkar en ränta syftet med senarelagd köpeskilling då kostnaden för exploatören borde vara likvärdig med att låna av en bank.

Om kommunen inte ska bära en stor ekonomisk risk för att hela eller delar av köpeskillingen inte betalas bör kommunen erhålla en säkerhet, men även då motverkas syftet med att erbjuda en senareläggning av köpeskillingen eftersom säkerheter också är förknippade med kostnader (tex bankgarantier). Den ekonomiska risken ska naturligtvis inte överdrivas sett till behovet att underlätta för byggaktör att kunna påbörja byggprojekt. Risken att byggaktör inte följer ingångna avtal ska inte heller överdrivas. Det är dock viktigt att notera, att nämnden ansvarar för en exploateringsekonomi i balans och för att skattemedel inte ska användas ”i onödan”. Tillräcklig och adekvat säkerhet behöver därför finnas i varje projekt för att tillgodose detta krav.

Sammantaget avråder förvaltningen nämnden från att gå vidare med modellen för senarelagd köpeskilling om inte kommunen samtidigt tar ut en marknadsmässig ränta och en säkerhet, eftersom tillämpningen av modellen vid avsaknad av ränta bedöms vara olagligt och upplägget utan tillförlitlig säkerhet skulle innebära en ekonomisk risk för kommunen.

Förvaltningen har även tittat på andra alternativ som uppfyller syftet med en senarelagd köpeskilling för exploatören, men det finns ekonomiska och/eller juridiska utmaningar även avseende dessa tänkbara upplägg.

De mest lämpliga alternativ som förvaltningen ser, och som redan finns tillgängliga, är att erbjuda exploatörer att skjuta upp tillträdet eller dela upp exploateringsområdet. Dessa alternativ medger dock inte att en exploatör får full rådighet över marken eller att fastigheten kan utnyttjas som kreditunderlag för finansiering av byggprojektet, vilket också har bedömts vara syftet med Uppsalas modell.

Elisabet Gondinger

Kristina Lindfors

Avdelningschef projekt norr

Exploateringsdirektör

§ 254 Ärendenummer EXF-2025-01084

Yrkande angående att införa senarelagd köpeskilling för mark för att underlätta start av byggprojekt

Beslut

Exploateringsnämnden beslutar enligt yrkande från D och M:

Exploateringsförvaltningen får i uppdrag att skyndsamt utreda möjligheten erbjuda byggaktörer i bostadsprojekt senarelagd köpeskilling vid förvärv av mark av staden med syfte att underlätta byggstart.

Tidigare behandling

Bordlagt 2025-09-22 § 226

Handling

Yrkande från D och M med instämmande av L och KD den 2025-09-19 (protokollsbilaga 9)

Yrkanden

Patrik Höstmad (D), Hans Arby (C) och Robert Hammarstrand (S) yrkar bifall till yrkande från D och M.

Yrkande
med instämmande av

Demokraterna, Moderaterna
Liberalerna, Kristdemokraterna

2025-09-19

Nytt ärende

Yrkande angående Att införa senarelagd köpeskilling för mark för att underlätta start av byggprojekt

Förslag till beslut

I Exploateringsnämnden:

1. Exploateringsförvaltningen får i uppdrag att skyndsamt utreda möjligheten erbjuda byggaktörer i bostadsprojekt senarelagd köpeskilling vid förvärv av mark av staden med syfte att underlätta byggstart.

Yrkandet

Bostadsbyggande i Göteborg har stannat av på grund av bland annat ökade byggkostnader, högre räntor och högre ekonomisk osäkerhet hos hushållen. Det finns indikationer och prognoser på att det skulle kunna ske en försiktig återhämtning under 2026, men samtidig gör osäkerheter i den globala handeln ränteutvecklingen osäker och det finns flera stora varsel inom näringslivet som skulle kunna leda till ökad arbetslöshet i Göteborg. Behovet av fler bostäder i Göteborg kvarstår efter att bostadsproduktionen varit för låg i förhållande till befolkningsökningen under de senaste 25 åren. Det finns även behov av attraktiva bostäder för att kunna attrahera nödvändig kompetens inom näringsliv och offentlig sektor.

Göteborgs Stad behöver arbeta mer aktivt för att hitta metoder för att underlätta byggstart av bostadsprojekt. Uppsala kommun börjat erbjuda senarelagd köpeskilling till byggaktörer vid förvärv av mark till bostadsprojekt som ett sätt att få till fler byggstart. Responsen från byggaktörerna har varit positivt och det har varit avgörande för att projekt har kunnat starta. Upplägget innebär att kommunen erbjuder byggaktörer i bostadsprojekt att delbetala markförvärv, där den största delen av betalningen erläggs upp till 2,5 år från avtalets tecknande. Förslaget innebär att staden får något ökad risk då betalning sker underhand i stället för på för hand, men det ska ställas mot bostadsförsörjningsansvaret och möjligheten att få till stånd byggstart överhuvudtaget.

Vi önskar en skyndsam utredning om att införa senarelagd köpeskilling även i Göteborg.