

Delrapport från Sverigeförhandlingen

Ett författningsförslag om värdeåterföring

Delrapport av Sverigeförhandlingen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:60

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24313-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Johansson

Regeringen beslutade den 1 juli 2014 att tillkalla en särskild utredare, som ska fungera som förhandlingsperson i kommittén för utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna (dir. 2014:106), numera kallad Sverigeförhandlingen. Den 14 juli 2014 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2014:113).

Den 10 juli 2014 utsågs HG Wessberg till förhandlingsperson Catharina Håkansson Boman utsågs till biträdande förhandlingsperson. Som huvudsekreterare utsågs Erik Bromander från och med den 10 juli 2014 till och med den 6 oktober 2014. Därefter har utredningssekreterare Hans Rode fungerat som tillförordnad huvudsekreterare. De utredningssekreterare i kommittén som har arbetat med denna delrapport är Hans Rode och Anna Modin, som utsågs den 10 juli 2014, samt jur. kand. Åsa Johansson, som utsågs som utredningssekreterare den 2 februari 2015.

Förhandlingspersonen ska senast den 1 juni 2015 lämna en delredovisning innehållande författningsförslag som tydliggör hur fastighetsvärdesökning kan ligga till grund för kostnadsdelning i exploateringsavtal. Förhandlingspersonen ska lämna ytterligare delredovisningar den 31 december 2015 respektive den 1 juni 2016, samt slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2017.

Stockholm maj 2015

HG Wessberg

Catharina Håkansson Boman

/Hans Rode
Anna Modin
Åsa Johansson

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	17
1 Författningsförslag	25
1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	25
1.2 Förslag till lag om ändring i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	27
2 Uppdrag och nuläge	29
2.1 Uppdraget.....	29
2.2 Offentliga investeringar i transportinfrastruktur bidrar till att fastigheter ökar i värde.	30
2.2.1 Exempel som illustrerar hur transportinfrastruktur medför ökade fastighetsvärden	31
2.3 Vem får tillgodogöra sig värdeökning för fastigheter?	35
2.4 Värdeåterföring	36
2.4.1 Internationellt.....	37
2.4.2 Sverige	42
2.5 Värdeåterföring i samband med exploateringsavtal	53
2.5.1 Exploateringsavtalens innehåll.....	54
2.5.2 Åtgärder som redan har vidtagits	55
2.5.3 Riktlinjer för exploateringsavtal	55
2.5.4 Exploateringsavtal i praktiken	55

2.5.5	Reglerna om exploateringsavtal ersatte ”exploatörsbestämmelserna”	56
2.6	Värdeåterföring för att finansiera den transportinfrastruktur som skapat värdeökning.....	57
2.6.1	Ansvar för finansiering av transportinfrastruktur.....	58
2.6.2	Kommuners möjligheter att medfinansiera transportinfrastruktur.....	60
3	Utgångspunkter och vissa rättsliga frågor	63
3.1	Utgångspunkter enligt direktivet	63
3.2	Vissa rättsliga frågor.....	63
3.2.1	EU:s statsstödsregler	64
3.2.2	Likställighetsprincipen.....	68
3.2.3	Kommunala avgifter.....	69
3.2.4	Lokaliseringsprincipen och förbudet att ta sig an uppgifter som ankommer på annan.....	71
4	Överväganden och förslag	73
4.1	Ett nytt verktyg för värdeåterföring avseende viss transportinfrastruktur.....	73
4.1.1	Verktyget bör vara avtalsbaserat	74
4.2	Värdeåterföring bör ske inom ramen för exploateringsavtal	78
4.2.1	Medel från värdestegringsersättning ska användas för att finansiera den transportinfrastruktur som ger värdeökningen.....	81
4.2.2	Fastställande av värdeökning m.m.	85
4.2.3	Riktlinjer för exploateringsavtal ska ange principerna för och skapa förutsägbarhet om värdeåterföring	90
4.3	Övervägda alternativ.....	91
4.3.1	Ett tvångsverktyg som ett alternativt förslag.....	93
5	Genomförande och ikraftträdande.....	103

6	Konsekvensutredning.....	105
6.1	När vi mål och kommer vi till rätta med problem?	105
6.1.1	När vi målen om snabbare, bättre, mer infrastruktur, bostäder och annan exploatering?	106
6.1.2	Mer medel till transportinfrastruktur.....	106
6.1.3	Snabbare och bättre samhällsbyggande	107
6.1.4	Vilka kommer att använda verktyget och hur ofta?	109
6.1.5	Andra samhällseffekter	110
6.1.6	Kommer vi tillrätta med problemen?	112
6.1.7	Risk.....	113
6.2	Redovisning av konsekvenser enligt förordning.....	114
6.2.1	Potentiellt ökade intäkter för staten, kommuner och landsting	114
6.2.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	115
6.2.3	Redovisning av konsekvenser för företag	116
6.2.4	Redovisning av övriga konsekvenser som efterfrågas i förordningen	118
7	Författningskommentarer	119
7.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	119
7.2	Förslaget till lag om ändring i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	121
	Referensförteckning	123
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2014:106.....	131
	Bilaga 2 Kommittédirektiv 2014:113.....	147

Sammanfattning

Uppdraget

Sverigeförhandlingen har för perioden 2014 till 2017 i uppdrag att förhandla om en finansiering av höghastighetsjärnväg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö samt om åtgärder som förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna. Syftet med förhandlingen är att dels möjliggöra ett snabbt genomförande av höghastighetsjärnvägar på ett sätt som maximerar deras samhällsekonomiska lönsamhet, dels identifiera kostnadseffektiva åtgärder som leder till en förbättrad tillgänglighet och ett ökat bostadsbyggande i framför allt storstäderna med fokus på resurseffektivitet, hållbarhet och förtätning. Förhandlingen har också i uppdrag att titta på en möjlig utbyggnad av järnvägen i norr och ingå överenskommelser för att främja cykling.

Sverigeförhandlingen har även i uppdrag att föreslå lagändringar om så kallad värdeåterföring. Offentliga investeringar i transportinfrastruktur bidrar ofta till att fastigheter ökar i värde. Det finns därför enligt direktiven argument för att låta de fastighetsägare som gynnas av en offentlig investering återföra delar av detta värde till samhället, så kallad värdeåterföring.

Värdeåterföring kan exempelvis åstadkommas genom exploateringsavtal som fördelar åtaganden och kostnader mellan en kommun och en exploatör eller fastighetsägare i samband med att kommunala detaljplaner antas. Värdeåterföring genom exploateringsavtal kan ge incitament till aktörerna att finna nyttomaximerande och kostnads-sänkande lösningar för infrastruktur och exploatering. I de ramar våra direktiv sätter ska medel från värdeåterföring användas för att finansiera den infrastruktur som ger fastighetsvärdesökningen, direkt via kommunala infrastrukturinvesteringar eller indirekt via kommunal

medfinansiering av statlig infrastruktur. Vårt uppdrag, som presenteras i denna delrapport, är att föreslå lagändringar som tydliggör hur fastighetsvärdeökning kan ligga till grund för kostnadsdelning i samband med exploateringsavtal.

Förslaget ska ta hänsyn till befintlig lagstiftning som påverkar möjligheterna att låta en fastighetsvärdeökning ligga till grund för kostnadsdelning, som kommunallagen (1991:900) och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Om vi anser det behövt ska vi föreslå ändringar i dessa lagar.

Värdeåterföring

Internationellt är värdeåterföring i olika former vanliga. Instrumenten varierar utifrån hur landets samhällsplanering är organiserad och reglerad, dess skattesystem med mera. I Sverige sker återföring av värdeökningar för fastigheter genom skatter och avgifter, avtal, försäljning eller upplåtelse av offentligt ägda fastigheter, inlösen av mark, myndighetsbeslut eller expropriation. Värdeökningarna kan ha orsakats av en rad olika faktorer och alltså inte endast av transportinfrastruktur. De uttalade syftena bakom regelverken för de ovan angivna verktygen är olika. Gemensamt för dessa regelverk är att de i praktiken medför värdeåterföring.

Det finns tre verktyg som har i syfte att återföra värden som har uppstått på grund av investeringar i transportinfrastruktur. Dessa är värdestegringsexpropriation (i expropriationslagen 1972:719), bestämmelser om gatukostnadsersättning och ersättning genom exploateringsavtal (båda i plan- och bygglagen 2010:900).

Genom värdestegringsexpropriation kan samhället expropriera en fastighet för att tillgodogöra sig ett ökat fastighetsvärde som uppstår till följd av samhällets investeringar i byggnads- eller anläggningsåtgärder. Det kan exempelvis röra sig om transportinfrastruktur. Expropriation är ett för fastighetsägare mycket ingripande verktyg. Någon expropriation har dock aldrig skett med stöd av bestämmelsen. Tanken med verktyget är främst att det ska fungera som ett påtryckningsmedel för att få till stånd frivilliga avtal om värdeåterföring. Fastighetsägare ska nämligen kunna undvika expropriation, om de frivilligt ersätter samhället för den värdestegring som kan beräknas uppstå till följd av det allmännas insatser. Räckvidden av

bestämmelsen i detta avseende är emellertid ifrågasatt. Därtill utgör inte värdestegringsexpropriation ett avtalsinstrument i första hand och saknar därför tydlighet i avtalshänseende.

Det andra verktyget är gatukostnadsersättning som en kommun får besluta om för att täcka kostnader för kommunala gator, vägar och andra allmänna platser. Endast ett begränsat antal kommuner utnyttjar möjligheten att fatta beslut om gatukostnadsersättning. Skälen är det administrativa förfarandet som upplevs betungande och att regelverket inte vunnit någon bred acceptans bland berörda fastighetsägare och exploatörer. I stället väljer många kommuner att förhandla om gatukostnadsersättning inom ramen för det tredje och mest välfungerande verktyget: exploateringsavtal.

Värdeåterföring i exploateringsavtal är emellertid villkorad av att investeringen anses nödvändig för exploateringen. Det kan förekomma att kommunal transportinfrastruktur, som medför värdeökning för fastigheter, inte anses nödvändiga för genomförande av detaljplan. Någon värdeåterföring avseende sådan kommunal transportinfrastruktur kan därmed inte ske genom exploateringsavtal. Möjligen kan gatukostnadsavgift tillämpas för sådan transportinfrastruktur, men detta är oklart. Statlig och regional transportinfrastruktur omfattas inte av dagens regler för exploateringsavtal.

Värdeåterföring avseende transportinfrastruktur sker även när fastighetsägare som ser stora nyttor med en transportinfrastrukturinvestering väljer att lämna ett frivilligt bidrag till investeringen för att den ska kunna genomföras. Detta förekommer dock i begränsad mån och det finns osäkerheter i hur värdeåterföring på detta sätt kan ske med ömsesidiga åtaganden.

Förslag till nytt verktyg för värdeåterföring

Värdeåterföring beträffande transportinfrastruktur förekommer således i praktiken främst genom avtal, och omges av oklara, oförutsägbara och otillräckliga omständigheter. Mot bakgrund av detta och med vetskapen att värdeåterföring kan bidra till att skapa värden för såväl samhället i stort som för den enskilde fastighetsägaren anser vi att det behövs ett nytt verktyg för värdeåterföring för statlig transportinfrastruktur, regionala kollektivtrafikanläggningar och viss kommunal transportinfrastruktur. Med värden avser vi i

det här fallet mer medel till transportinfrastruktur, kostnadsminimerade och nyttomaximerande lösningar för samhället och fastighetsägaren. Verktuget för värdeåterföring ska avse statlig transportinfrastruktur, regionala kollektivtrafikanläggningar och den kommunala transportinfrastruktur som inte täcks in i dagens exploateringsavtal.

Vi lämnar i denna delrapport författningsförslag om värdeåterföring avseende transportinfrastruktur. Förslagen innebär att en kommun och en fastighetsägare, med hjälp av ett frivilligt och förhandlingsbaserat verktyg ska kunna ingå avtal om återföring av värdeökning för fastigheter som uppstår genom en kommuns finansiering av transportinfrastruktur. Förslagsvis kallas verktuget för värdestegringsersättning. Överenskommelse om värdestegringsersättning ska kunna ske i samband med att exploateringsavtal upprättas. Fördelen med att ingå överenskommelse i samband med exploateringsavtal och detaljplan är att värdet av transportinfrastrukturen för fastighetsägaren påverkas av utformningen av detaljplanen och kostnadsdelningen i exploateringsavtal. Möjligheterna till en ömsesidigt fördelaktig förhandling uppstår således i samband med förhandling om exploateringsavtal.

Medel från värdeåterföring ska användas för att finansiera den transportinfrastruktur som ger värdeökningen, antingen genom kommunens egna investeringar i transportinfrastruktur eller genom kommunal medfinansiering av statens eller ett landstings investeringar av transportinfrastruktur.

Det ska framgå av kommuners riktlinjer för exploateringsavtal om kommuner avser att använda sig av värdestegringsersättning för att fastighetsägare i god tid ska kunna förutse vilka förutsättningar som de kommer att mötas av i förhandlingarna med kommunen. Sådan information ska syfta till att skapa förutsägbarhet.

Verktuget ska inte kunna användas om kommunen använt värdestegringsexpropriation eller gatukostnadsersättning för aktuell infrastruktur.

Vid tillämpningen av värdestegringsersättning har kommunerna att förhålla sig till kommunallagens likställighetsprincip och EU:s statsstödsregler. Dessa regler går ut på att behandla alla lika och att inte gynna någon i förhållande till någon annan.

Förslag om förtydligande avseende medfinansiering

Ansvar för byggande av vägar och järnvägar ligger främst på staten, men delas mellan stat och kommuner och i vissa fall landsting. Medfinansiering innebär att kommuner, landsting eller stat lämnar bidrag till byggandet av transportinfrastruktur som är en annan aktörs ansvar.

En grundregel för kommunal verksamhet är att verksamheterna ska ha anknytning till kommunens område eller till medlemmarna och handla om åtgärder som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Denna grundregel finns i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

När det gäller kommunal medfinansiering av statliga väg- och järnvägsprojekt finns speciella regler i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen). Lagen ger kommunerna ökade befogenheter i fråga om medfinansiering av statliga projekt i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen. Enligt denna lag får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg och anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. Ett sådant bidrag får lämnas utan att det finns sådan anknytning till kommunens eller landstingets område som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen, om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses att projektet ska ha regional nytta för ett större område än varje enskild kommun. Den nya trafiklösningen måste även medföra markant förbättrade kommunikationsmöjligheter i området.

Det blir allt vanligare att kommuner och landsting gör gemensamma transportinfrastruktursatsningar. Det kan därför finnas skäl för en kommun att vilja medfinansiera kollektivtrafikanläggning som landsting ansvarar för. Det finns ingen reglering av sådan kommunal medfinansiering i befogenhetslagen, utan i dessa fall blir kommunallagens 2 kap. 1 § tillämplig. Bestämmelsen hindrar inte att en kommun engagerar sig i transportinfrastruktur utanför kommungränserna, men kommunen måste kunna påvisa nyttan med kostnaden för den egna kommunen och kostnaden måste stå i proportion till nyttan. Rättspraxis visar att en kommun kan engagera sig i vägbyggen utanför de egna gränserna, men främst i direkt angränsande områden. Var den geografiska gränsen går för kommuners engagemang utanför den egna kommunen är oklart.

Vi föreslår att kommuner ska kunna medfinansiera byggande av väg och järnväg som en annan kommun eller ett annat landsting

ansvarar för, under samma förutsättningar som en kommun kan medfinansiera statliga vägar och järnvägar. Det innebär ett undantag från de geografiska begränsningar som följer av 2 kap. 1 § kommunallagen. Förslaget lämnas som ett tillägg befogenhetslagen. Förslaget ändrar inte förutsättningarna för medfinansiering i sak, men kommer att underlätta bedömningen om kommunen eller landstinget inom ramen för sin kompetens får medfinansiera.

Konsekvenser och alternativa förslag

När det gäller förslagets konsekvenser bedömer vi att värdestegringsersättning kan öka genomförandetakten för angelägna investeringar. Värdestegringsersättning i samband med exploateringsavtal kan också ge incitament till aktörerna att finna nyttomaximerande och kostnads-sänkande lösningar för infrastruktur och exploatering. Förslaget om bestämmelser om värdeåterföring bygger på frivillighet och tillämpningen kommer att styras av huruvida det går att finna vinnande överenskommelser. De företag som berörs är fastighetsägare som vill bebygga sin fastighet och ingår exploateringsavtal med berörd kommun.

De samhällsekonomiska konsekvenserna bedöms försiktigt positiva. Stat, landsting och kommuner kan få ökade intäkter, men kan inte utgå från att så blir fallet. Storleken på intäkterna är svårbedömda och kommer att avgöras av omfattningen på användandet av värdestegringsersättning. Erfarenheterna från 2013-års Stockholmsförhandling visar dock att exploateringsvärden som uppstår som en effekt av förändrad markanvändningen och investering i transportinfrastruktur kan vara stora. Med stöd av dessa erfarenheter samt från internationella erfarenheter bedömer vi att medel som inkommer genom värdestegringsersättning kommer att kunna utgöra en begränsad men viktig del av samhällets totala kostnader för transportinfrastruktur.

Vi har som alternativ till det frivilliga system som vi förordar även övervägt om värdeåterföring ska kunna ske tvångsvis genom myndighetsbeslut. Vi lämnar ett alternativt förslag till ett sådant tvingande verktyg för värdeåterföring. Fördelar med tvångsregler är att det blir lättare för kommuner att främja likabehandling mellan fastighetsägare eftersom kommuner inte behöver förhandla om värde-

stegringsersättning, utan kan fatta beslut om detta. En annan fördel med tvångsregler är att praxis kan skapas då kommuners beslut måste kunna överprövas i materiellt hänseende. Detta kan bidra till förutsägbarhet.

Tvångsalternativet förutsätter dock en långt mer ingående reglering av verktygets utformning och förfarande än ett frivilligt och avtalsbaserat verktyg. Vi förordar att värdestegringsersättning ska kunna ske genom avtal för att ett frivilligt verktyg är mindre ingripande för fastighetsägaren än tvångsregler och ett sådant verktyg har bättre förutsättningar än ett tvingande verktyg att leda till en förhandling med värdeskapande för båda parter. Vi bedömer att ett frivilligt system har goda förutsättningar för att mötas av acceptans bland fastighetsägare. Detta torde ge bättre förutsättningar för samarbete och dialog mellan kommun och fastighetsägare än tvångsregler. Ett frivilligt verktyg skapar också incitament för kommuner att i förhandling lyssna in behov hos fastighetsägaren på ett sätt som inte skulle ske med tvingande myndighetsbeslut.

Ett tvingande verktyg förutsätter att myndighetsbeslutet kan överklagas i materiellt hänseende. Överklaganden av myndighetsbeslut riskerar därför medföra att detaljplaneprocessen fördröjs. Ett frivilligt verktyg kan fördröja detaljplaneprocessen eftersom det tillkommer en ny fråga att förhandla om i samband med exploateringsavtalet, men detta bedömer vi som marginellt eftersom den nya frågan kommer att utgöra en bland många frågor som omfattas av exploateringsavtalets förhandling.

Sammanfattningsvis har vi gjort bedömningen att ett frivilligt verktyg så som vi förordar har bäst förutsättningar att leda till ett mer effektivt och värdeskapande samhällsbyggande.

Summary

Remit

The National Negotiation on Housing and Infrastructure has been given a remit for the period 2014 to 2017 to negotiate on the financing of high-speed railways between Stockholm and Gothenburg/Malmö and on measures to improve the accessibility and capacity of the transport system and lead to increased housing construction in the metropolitan regions. The purpose of the negotiation is to facilitate a rapid implementation of high-speed railways, maximising their socio-economic profitability, and to identify cost-effective measures that will lead to improved accessibility and increased housing construction, particularly in metropolitan areas, with a focus on resource-efficiency, sustainability and densification. The Negotiation also has instructions to look into a possible expansion of railways in northern Sweden and to enter into agreements to promote cycling.

The National Negotiation on Housing and Infrastructure also has a remit to propose legislative amendments on land value capture. Public investments in transport infrastructure often lead to property increasing in value. The terms of reference therefore see certain arguments for making property owners who benefit from a public investment return part of that value to society ('land value capture').

Land value capture can be achieved, for example, by means of development contracts that share undertakings and costs between a municipality and a developer in connection with the adoption of a local detailed development plan. Land value capture through development contracts can give the actors incentives to find solutions for infrastructure and development that maximise benefits and reduce costs. Within the limits set by our terms of reference, funds from land value capture will be used to finance the infrastructure that generates the increase in the value of property, directly via municipal

infrastructure investments or indirectly via municipal co-financing of central government infrastructure. Our remit, which is presented in this interim report, is to propose legislative amendments that clarify how property value increases can be made a basis for cost-sharing in connection with development contracts.

The proposal is to take account of existing legislation that affects the possibilities of basing cost sharing on an increase in property value, such as the Local Government Act (1991:900) and the Act on certain Municipal Powers (2009:47). If we consider it necessary, we are to propose amendments to these Acts.

Land value capture

Land value capture in one form or another is increasingly common internationally. The instruments vary depending on the organisation and regulation of planning in the country concerned, its tax system and other factors. In Sweden, increases in property value are captured through taxes and fees, contracts, sales or leases of publicly owned properties, compulsory purchase of land, orders issued by government authorities or expropriation. A range of different factors, not just transport infrastructure, may have caused the property to increase in value. The declared purposes of the regulations governing the instruments listed above vary. What the regulations have in common is that in practice, they lead to land value capture.

There are three instruments that have the purpose of capturing values that have arisen as a result of investments in transport infrastructure. These are 'value gains expropriation' (in the Expropriation Act, 1972:719), provisions on payment for street costs, and compensation through development contracts (both in the Planning and Building Act, 2010:900).

'Value gains expropriation' is an instrument that allows society to expropriate a property so as to capture increased property value that results from investments by society in building or civil engineering measures. Transport infrastructure is one example. Expropriation is an instrument that has very far-reaching consequences for a property owner. However, no expropriation has ever occurred pursuant to this provision. The thinking behind this

instrument is primarily that it will serve as a means of bringing pressure to bear so as to bring about voluntary agreements on land value capture. The way this works is that property owners can avoid expropriation if they voluntarily compensate society for the value gains that can be expected to arise as a result of measures taken by public actors. However, the reach of the provision in this respect is debatable. In addition, value gains expropriation is not primarily a contractual instrument and therefore lacks clarity in contractual respects.

The second instrument is payment for street costs, which a municipality may impose to cover the costs of municipal streets, roads and other public places. Only a few municipalities make use of the option of imposing a payment for street costs. This is because the administrative procedure is felt to be burdensome and the regulations have not won broad acceptance among affected property owners and developers. Instead, many municipalities choose to negotiate on compensation for street costs within the framework of the third instrument, which is the one that works best: development contracts.

However, land value capture in development contracts is conditional on the investment being regarded as necessary for the development. It can happen that municipal transport infrastructure that leads to an increase in property values is not regarded as necessary for the implementation of a detailed development plan. Consequently, a development contract cannot be used as an instrument for land value capture where such municipal transport infrastructure is concerned. It is possible that a street cost charge could be applied for such transport infrastructure, but this is not clear. The current rules on development contracts do not cover national or regional transport infrastructure.

Land value capture concerning transport infrastructure also occurs when property owners who see great benefits in a transport infrastructure investment choose to make a voluntary contribution to the investment with a view to enabling its implementation. However, this occurs to a limited extent and there is uncertainty about how land value capture in this form can be realised by mutual undertakings.

Proposal for a new instrument for land value capture

In practice, then, land value capture concerning transport infrastructure primarily occurs through contracts and is surrounded by unclear, unpredictable and unsatisfactory circumstances. Against this backdrop, and in the knowledge that land value capture can help to generate value for both society in general and individual property owners, we consider that a new instrument is needed for land value capture for national transport infrastructure, regional public transport structures and some municipal transport infrastructure. What we mean by ‘value’ in this case is more funds for transport infrastructure and cost-minimising and benefit-maximising solutions for society and the property owner. The instrument for land value capture is intended for use with reference to national transport infrastructure, regional public transport structures and municipal transport infrastructure not covered by current development contracts.

In this interim report, we present legislative proposals on land value capture with respect to transport infrastructure. Under the proposals, a municipality and a property owner will be able, using a voluntary and negotiation-based instrument, to enter into an agreement on the recovery of increases in property value arising from transport infrastructure financed by the municipality. The proposed name of this instrument is ‘value gains compensation’. An agreement on value gains compensation can be made in conjunction with the drawing up of a development contract. The advantage of entering into an agreement in conjunction with a development contract and a detailed development plan is that the design of the detailed plan and the cost-sharing arrangement in the development contract will influence the value of the transport infrastructure for the property owner. The possibility of a mutually advantageous negotiation thus arises in connection with the negotiation of the development contract.

Funds from land value capture will be used to finance the transport infrastructure that yields the value gains, whether this is through the municipality’s own investments in transport infrastructure or through municipal co-financing of central government or county council investments in transport infrastructure.

Municipal guidelines for development contracts should clearly state whether municipalities intend to use value gains compensation,

so that property owners can foresee well in advance what conditions they will face in their negotiations with the municipality. The purpose of such information is to create predictability.

When applying value gains compensation, the municipalities must conform to the principle of equal treatment in the Local Government Act and EU state aid rules. The idea of these rules is to treat all parties in the same way and not to favour anyone more than anyone else.

Proposal on clarification regarding co-financing

While the primary responsibility for building roads and railways rests with the central government, the responsibility is shared between central government and the municipalities, and in some cases county councils. Co-financing means that municipalities, county councils or the central government contribute to transport infrastructure construction for which another actor is responsible.

A basic rule of municipal activities is that they must be associated with the municipality's area or members and concern measures that are not the sole responsibility of the central government, another municipality, another county council or some other body. This basic rule is given in Chapter 2, Section 1 of the Local Government Act (1991:900).

With regard to municipal co-financing of central government road and railway projects, special rules are provided in the Act on certain Municipal Powers (2009:47) (the Municipal Powers Act). This Act gives the municipalities increased powers concerning co-financing of central government projects, compared with what applies under the Local Government Act. Under this Act, municipalities and county councils may contribute to road and railway construction and to the establishment of public fairways for which central government is responsible. If special grounds exist, such contributions may be made even in the absence of the kind of connection with the area of the municipality or county council referred to in Chapter 2, Section 1 of the Local Government Act. 'Special grounds' means that the project is intended to be of regional benefit to a larger area than each individual municipality. The new traffic solution must also markedly improve communications possibilities in the area.

Joint transport infrastructure ventures between municipalities and county councils are becoming increasingly common. A municipality may therefore have grounds for wanting to co-finance public transport structures for which a county council is responsible. Such municipal co-financing is not regulated in the Municipal Powers Act. In these cases, Chapter 2, Section 1 of the Local Government Act applies. This provision does not prevent a municipality from involving itself in transport infrastructure beyond the municipality's boundaries, but the municipality must be able to demonstrate the benefit of the cost for the municipality itself and the cost must be proportionate to the benefit. Case-law shows that a municipality can involve itself in road construction projects beyond its own boundaries, though mainly in adjacent areas. It is unclear where the geographical limit goes for municipalities' involvement outside the municipality itself.

We propose that municipalities be able to co-finance the construction of public transport structures for which a county council is responsible subject to the same conditions as apply to a municipality co-financing central government roads and railways. This entails an exemption from the geographical limitations that follow from Chapter 2, Section 1 of the Local Government Act. The proposal is submitted in the form of an addition to the Municipal Powers Act.

Consequences and alternative proposals

With regard to the consequences of the proposals, our assessment is that value gains compensation can increase the implementation rate for important investments. Value gains compensation in connection with development contracts can also give the actors incentives to find solutions for infrastructure and development that maximise benefits and reduce costs. The proposed provisions on land value capture build on a voluntary basis and their application will depend on whether it is possible to find winning agreements. The companies affected are property owners who want to build on their land and enter into development contracts with the municipality concerned. The socio-economic consequences are considered cautiously positive. The central government, county councils and municipalities could obtain increased revenues, though they cannot assume this will be the case. The size of revenues is difficult to estimate and will be determined by

the extent to which value gains compensation is used. However, the experience of the 2013 Stockholm negotiation shows that the development value arising from changes in land use and investment in transport infrastructure may be substantial. Based on these experiences, and on international experience, we estimate that funds received from value gains compensation could represent a limited but important part of total public costs for transport infrastructure.

As an alternative to the voluntary system that we advocate, we have also considered the possibility of land value capture being enforced by decision of an authority. We submit an alternative proposal for a binding instrument for land value capture along these lines. One advantage of binding rules is that they make it easier for municipalities to promote equal treatment between property owners, since municipalities can simply take decisions on value gains compensation rather than having to negotiate. Another advantage of binding rules is that case-law can be created, as municipalities' decisions must be appealable in material respects. This can contribute to predictability.

However, the binding alternative presupposes much more far-reaching regulation of the design of the instrument and associated procedures than a voluntary instrument based on agreement. We recommend that value gains compensation should be applicable by means of agreements, because a voluntary instrument is less intrusive for the property owner than binding regulations and such an instrument has better prospects than a binding instrument of leading to a negotiation that generates value for both parties. Our assessment is that a voluntary system has good prospects of being accepted by property owners. This ought to provide better conditions for cooperation and dialogue between municipalities and property owners than binding rules. A voluntary instrument also creates incentives for municipalities to listen to the needs of property owners during negotiations in a way that would not happen in the case of binding decisions by authorities.

A binding instrument presupposes that the authority's decision can be appealed in material respects. Appeals against authorities' decisions therefore risk leading to delays in the detailed planning process. A voluntary instrument can delay the detailed planning process since a new issue for negotiation is added in connection with the development contract, but we regard this as marginal since

the new issue will be one of many issues included in the negotiation of the development contract.

In conclusion, our assessment is that a voluntary instrument such as the one we recommend has the best prospects of leading to more efficient and value-generating planning and development.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 6 kap. 39 och 40 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

39 §

Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.

Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner *och för värdestegringsersättning* samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.

40 §

Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller

finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Om en kommuns medfinansiering av statlig eller kommunal transportinfrastruktur eller finansiering av egen transportinfrastruktur som inte anses nödvändig för genomförande av detaljplanen medför att fastighet som omfattas av detaljplanen med skäl kan antas öka i värde, får ett exploateringsavtal avse åtagande för en fastighetsägare att ersätta hela eller del av värdeökningen till kommunen (värdestegringsersättning). Värdestegringsersättningen ska användas för att finansiera den infrastruktur som ger värdeökningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

1.2 Förslag till lag om ändring i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter att 2 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Bidrag får även lämnas till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för.

Kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten *eller andra kommuner och landsting* ansvarar för. Bidrag får även lämnas till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för.

Vad som avses med byggande av väg och järnväg framgår av väglagen (1971:948) respektive lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Med anläggande av farled avses i denna lag att anlägga en ny farled och att i farled göra fysiska ingrepp som utgör förbättringar av den ursprungliga anläggningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

2 Uppdrag och nuläge

2.1 Uppdraget

Sverigeförhandlingen har för perioden 2014 till 2017 i uppdrag att förhandla om en finansiering av höghastighetsjärnväg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö om åtgärder som förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna. Syftet med förhandlingen är att dels möjliggöra ett snabbt genomförande av höghastighetsjärnvägar på ett sätt som maximerar deras samhällsekonomiska lönsamhet, dels identifiera kostnadseffektiva åtgärder som leder till en förbättrad tillgänglighet och ett ökat bostadsbyggande i framför allt storstäderna med fokus på resurseffektivitet, hållbarhet och förtätning. I uppdraget ingår även att analysera vissa frågor och ingå överenskommelser för att främja cykling.

Offentliga investeringar i transportinfrastruktur bidrar ofta till att fastigheter ökar i värde. Det finns därför enligt direktiven argument för att låta privata aktörer som gynnas av en offentlig investering återföra delar av detta värde till samhället, så kallad värdeåterföring.

Värdeåterföring kan exempelvis åstadkommas genom exploateringsavtal som fördelar åtaganden och kostnader mellan en kommun och en exploatör i samband med att kommunala detaljplaner antas. Värdeåterföring genom exploateringsavtal kan ge incitament till aktörerna att finna nyttomaximerande och kostnadssänkande lösningar för infrastruktur och exploatering. I de ramar våra direktiv sätter ska medel från värdeåterföring användas för att finansiera den infrastruktur som ger fastighetsvärdesökningen, direkt via kommunala infrastrukturinvesteringar eller indirekt via kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur. Vårt uppdrag, som presenteras i denna delrapport, är att föreslå lagändringar som tydliggör hur

fastighetsvärdesökning kan ligga till grund för kostnadsdelning i samband med exploateringsavtal.

Förslaget ska ta hänsyn till befintlig lagstiftning som påverkar möjligheterna att låta en fastighetsvärdesökning ligga till grund för kostnadsdelning, som kommunallagen (1991:900) och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Om vi anser det behövt ska vi föreslå ändringar i dessa lagar.

2.2 Offentliga investeringar i transportinfrastruktur bidrar till att fastigheter ökar i värde.

Faktorer som ger upphov till värdeökning för fastigheter kan grovt indelas i fyra grupper enligt följande.

- Tillstånd till byggande, exempelvis genom detaljplan och bygglov.
- Offentliga investeringar i gator, va-anläggningar, skolor, kollektivtrafik m.m.
- Fastighetsägarens investeringar i byggnader och anläggningar.
- Allmänekonomisk utveckling på grund av tekniska framsteg, befolkningstillväxt, inflation, räntesänkningar m.m.¹

När det gäller transportinfrastruktur är det den ökade tillgängligheten till en fastighet som medför att den ökar i värde. Ökad tillgänglighet vidgar marknadsunderlaget genom minskade rese- och transportkostnader. Sambandet mellan tillgänglighet och fastigheters värde har konstaterats både i ett regionalt och lokalt perspektiv. Hur stor värdeökning en viss investering i transportinfrastruktur skapar för en fastighet kan inte avgöras med schabloner, eftersom fastigheters värde även påverkas av andra faktorer och varierar både med konjunktur och lokala förhållanden.²

¹ Kalbro, *Finansiering av infrastruktur*, (2009), s. 14 samt Kalbro och Lindgren, *Markexploatering*, (5:e uppl. 2015), s. 163.

² Se t.ex. Mohammad, Sara I., Graham, Daniel J., Melo, Patricia C., Anderson, Richard J. *A meta-analysis of the impact of rail projects on land and property values*, Transportation Research Part A: Policy and Practice (2013).

2.2.1 Exempel som illustrerar hur transportinfrastruktur medför ökade fastighetsvärden

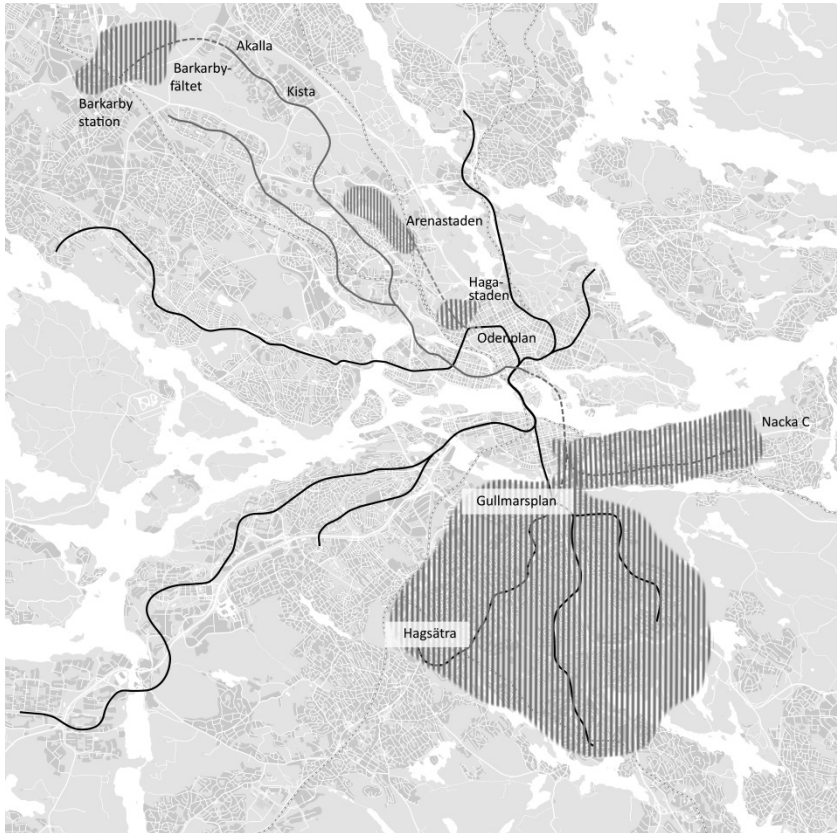
I 2013-års Stockholmsförhandling³ hade vi i uppdrag att åstadkomma en utbyggnad av tunnelbanans blå linje i Stockholm och ett ökat bostadsbyggande. Våra erfarenheter från Stockholmsförhandlingen är att en utbyggnad av tunnelbanan påverkar såväl möjligheten att bygga bostäder som värdet av de bostäder som ligger i anslutning till stationslägena. Som vi har angett ovan uppkommer värdet genom en ökad tillgänglighet. Värdet blir realiserbart för exploitören i samband med uthyrning och försäljning av bostäder eller lokaler som uppförs på fastigheten.

Vi lät utföra beräkningar av den värdeökning som en utbyggnad av tunnelbanan medför. Beräkningen visade på ett nettovärde om cirka 15 miljarder kronor. De största värdena uppstod i bostadsfastigheter.⁴

³ *Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län* Dir. 2013:22. Näringsdepartementet

⁴ Hammar Locum Metior (2013) *Ny tunnelbana nyttovärdering markanvändning – Ekonomiska konsekvenser av ny tunnelbana, jämfört med om tunnelbana inte byggs.*

Figur 2.1



Figuren visar schematiskt de områden (skrifferade) som ingick i Stockholmsförhandlingen. I dessa områden kommer 78 000 bostäder att uppföras. Värdet av dessa ökar med omkring 15 miljarder kronor som en effekt av tunnelbaneutbyggnaden.

Tillgänglighetsförbättringar skapar möjligheter att ta sig till en handelsplats med olika färdssätt vilket i stor grad styr dess attraktivitet. Även synligheten från centrala kommunikationsleder, orienterbarheten från av-/påfarter och uppgångar ökar tillgängligheten, liksom möjlighet till parkering. För de handelsfastigheter som berörs av tunnelbaneutbyggnaden fann studien ett ökat värde omfattande mellan 1,3 och 1,5 miljarder kronor (2013 års penningvärde).⁵

⁵ WSP (2013) *Effekter på värdet på handelsfastigheter vid etablering av nya tunnelbanelinjer i Stockholmsregionen.*

En slutsats vi drog från Stockholmsförhandlingen är att det behövs tydligare lagstöd för att fördela kostnader mellan offentliga aktörer och fastighetsägare för den investering som för fastighetsägaren skapar ett ökat värde, i syfte att få ett mer effektivt genomförande.⁶

Sveriges Byggingustrier ställde sig år 2014 frågan hur samspelet mellan infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande ser ut? Slutsatsen var att såväl ekonomisk teori som internationell empirisk forskning ger stöd för att ett förbättrat transportsystem ökar fastighetsvärden och har förutsättningar att öka bostadsbyggandet.

Investeringar i transportsystemet ökar tillgängligheten, det gör det lättare att nå regionens samlade utbud av arbetsplatser, affärer, restauranger, offentliga serviceinrättningar med mera. Det finns ett starkt samband mellan tillgänglighet och lönsamheten för att bygga bostäder, vilket syns i ökade Tobins Q-värden (kvoten mellan produktionskostnad och marknadsvärde).⁷

Malmö kommun undersökte 2010 vad tre möjliga spårvägsutbyggnader (Rosengård, Lindängen och Limhamn-Bunkeflo) skulle få för påverkan på fastighetsvärden längs utbyggnaderna. Resultatet visar att värdepåverkan uppstår. De sträckor där exploateringsmöjligheterna var som störst och den ökade tillgängligheten ökade som mest fick de största värdena. Värdena ansågs ligga omkring 330 miljoner kronor per sträcka spårväg i Rosengård och Lindängen. För Limhamn däremot var värdeökningen lägre på grund av redan höga fastighetspriser och begränsad nytillkommande bebyggelse.

En slutsats var emellertid att de fastigheter vars ägare värdena längs dessa stråk och att verktyg för att återföra värden från andras fastigheter saknas i regel.⁸

I samband med järnvägsutredningen enligt lag (1995:1649) om byggande av järnväg för Västlänken genomfördes en analys av regionala utvecklingseffekter, baserad på beräknade tillgänglighetsförbättringar till följd av Västlänken. Dessa beräkningar visar förändringar i kommunernas genomsnittliga tillgänglighet till arbetskraft och arbetsplatser. Sambandet mellan förbättrad tillgänglighet och ökat

⁶ *Utbyggd tunnelbana för fler bostäder* (2013) Delrapport från 2013 års Stockholmsförhandling, s. 58.

⁷ WSP (2014) *Samspelet mellan infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande – Hur ser sambandet ut?*

⁸ Malmö stad (2010) *Framtidens kollektivtrafik, Ekonomi och finansiering, Malmö stad.*

fastighetsvärde skattades med en samhällsekonomisk modell⁹. Modellen belyser vilka dynamiska, ekonomiska effekter som kan uppstå om den fysiska tillgängligheten förbättras med en given transportinfrastrukturinvestering och om denna potential utnyttjas med en genomtänkt regional och lokal planering. Fastighetsvärdes-effekten av Västlänken i kommunerna i Västra götalandetsregionen, beräknas att bli omkring 7 miljarder kronor.¹⁰

I Stockholms län har landstinget i sin roll som regionplaneorgan analyserat hur tillgång till olika stadskvaliteter kan påverka värdet av en bostad eller lokal. Det värde som gäller transportinfrastruktur är definierat som gångavstånd till spårstation (tunnelbana, pendeltåg eller spårvagn). Beräkningarna är gjorda med en statistik regressionsanalys.

Resultaten visar att det går en kritisk gräns vid cirka 500 meters avstånd till en station. För bostäder som är lokaliserade mer än 500 meter från en station faller priserna med 1 370 kr/kvm bostadsytan, om bostadsmiljöerna har i övrigt likvärdiga stadskvaliteter. I ungefär 50 procent av de studerade basområdena är bostäderna lokaliserade högst 500 meter från en spårbunden station. Resultaten kan illustreras med att en lägenhet på 80 kvadratmeter i södra Farsta skulle vara värd i genomsnitt 100 000 kronor mindre utan tunnelbanestation, allt annat lika.¹¹

Värdeökning för fastigheter på grund av transportinfrastruktur stiger i tid, från planeringsskedet till slutprodukten. Om exempelvis en tågstation ska byggas uppstår förväntningsvärden när en offentlig diskussion om tågstationen inleds eller när meddelande om byggnationen lämnas. Över tiden ökar värdet i takt med att sannolikheten för att tågstationen kommer att byggas blir större. När tågstationen öppnas kan det ökade värdet realiseras. Därefter kan fastighetsvärden öka ytterligare, exempelvis om transportsystemet byggs ut ytterligare eller om andra faktorer ökar attraktiviteten för lokalisering nära tågstationen. Det kan vara stigande bensinpriser, ökad biltrafik eller tillgänglighetsförbättringar till stationsområdet. Värdeökningen över tid illustreras i nedanstående figur.¹²

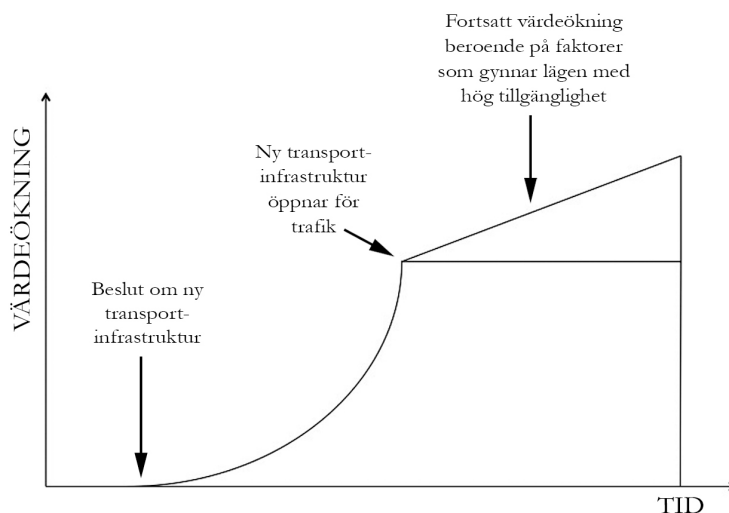
⁹ DYNLOK, utvecklad av Internationella Handelshögskolan i Jönköping.

¹⁰ WSP (2015) *Finansieringsalternativ för Västsvenska paketet* s. 34 rapport åt Göteborgs stad.

¹¹ Stockholms läns landsting m.fl. (2011) *Värdering av stadskvaliteter, PM – sammanfattning av metod och resultat 2011-04-12*.

¹² Center for Transit-oriented development (2008) *Capturing the Value of Transit*. Prepared for United States Department of Transportation Federal Transit Administration. s.13–14.

Figur 2.2



Figuren visar ett hypotetiskt exempel som illustrerar hur fastighetsvärden kan stiga över tid som en följd av ny transportinfrastruktur. (källa: Center for Transit-oriented development (2008) Capturing the Value of Transit. Prepared for United States Department of Transportation Federal Transit Administration.)

2.3 Vem får tillgodogöra sig värdeökning för fastigheter?

Vem som ska få tillgodogöra sig värdeökning för fastigheter har debatterats alltsedan utbyggnad av städer och tätorter påbörjades. Man talar i sammanhanget om ”förtjänt” och ”oförtjänt” värdeökning. År 1957 presenterade Markvärdeutredningen förslag om hur stat och kommuner skulle kunna tillgodogöra sig värdeökning för fastigheter i betänkandet *Indragning av oförtjänt jordvärdestegring*.¹³ I betänkandet beskrevs oförtjänt värdeökning som ”värdestegring som uppkom utan att fastighetsägaren genom insats av vare sig kapital eller arbete själv framkallat eller ens bidragit till värdestegringen.”¹⁴ På 1960-talet fick Markvärdekommittén i uppdrag att utreda åtgärder för att

¹³ SOU 1957:43.

¹⁴ *Ibid* s. 29.

förhindra oförtjänta värdestegringsvinster. Kommittén lämnade bland annat ett förslag om värdestegringshypotek.

I avsnitt 2.4.2 beskriver vi några verktyg som i dag finns i Sverige för att återföra värdeökningar till samhället.

Det har på senare tid framförts två tolkningar för att bedöma vad ska anses vara ”oförtjänt” värdestegring. Enligt den första tolkningen anses fastighetsägarens värdeökning oförtjänt, om den har uppstått av *andra orsaker än fastighetsägarens egna investeringar eller insatser*. Enligt den andra tolkningen anses fastighetsägarens värdeökning oförtjänt, om den har uppstått av *offentliga investeringar*.

Skillnaden mellan de båda tolkningarna är vem som bör ”ha rätt till” värdeökning som varken har orsakats av fastighetsägaren eller offentliga investeringar. Enligt den första tolkningen bör sådan värdeökning tillfalla det offentliga. Enligt den andra tolkningen bör sådan värdeökning tillfalla fastighetsägaren.

Gemensamt för de båda tolkningarna är att värdeökning på grund av offentliga investeringar bör tillfalla det offentliga. Detta synsätt är grunden för dagens regler om avgifter för vissa offentliga investeringar, exempelvis kommunala gator och va-anläggningar.

Enligt gällande ordning får fastighetsägare tillgodogöra sig värdeökning på grund av egna investeringar, delar av värdeökningen på grund av offentliga investeringar och stora delar av värdeökning som varken har uppstått till följd fastighetsägarens eller samhällets investeringar. Frågan om vem som ska betala för transportinfrastruktur är aktuell, inte bara i Sverige utan även internationellt.¹⁵ I avsnitt 2.4.1 redogör vi för internationella exempel.

2.4 Värdeåterföring

Begreppet värdeåterföring kommer från engelskans ”value capture” och betecknar det offentligas möjligheter att återföra delar av de fastighets- och exploateringsrelaterade ekonomiska värden som genererats av en offentlig investering i transportinfrastruktur.¹⁶ Inter-

¹⁵ Kalbro och Lindgren (2015) s. 163-164 samt Kalbro (2009), s. 14–16.

¹⁶ Witzell, Jacob. (2013) *Möjligheter till fastighets- och exploateringsrelaterad värdeåterföring i transportinfrastrukturprojekt – en jämförelse av svenska förhållanden med London och Hong Kong*.

nationell litteratur om value capture handlar ofta om värdeåterföring i syfte att finansiera infrastruktur.¹⁷

2.4.1 Internationellt

Att återföra värdeökning för fastigheter och att använda värdeökningen för att delfinansiera transportinfrastruktur förekommer i många länder. Respektive lands system för värdeåterföring är utformat utifrån lokala förutsättningar och är ofta en blandning av permanenta och tillfälliga skatter och avgifter. Hur det är utformat beror på skillnader i vem som har planinstitutet, hur infrastruktur finansieras och hur skattesystemet ser ut.

Flera olika motiv för värdeåterföring kan skönjas. Att utöka investeringsvolymen för att kunna realisera angelägen transportinfrastruktur är återkommande, liksom att skapa en hållbar stadsbyggnad där tillgängliga lägen utnyttjas till täta miljöer. Ett annat motiv som förekommer är att dämpa priser på ej planlagda fastigheter som trissas upp genom spekulation, liksom en rättvisaspekt där den som får nytta av skattefinansierade investeringar skäligen ska delta i samhällsbygget. Nedan redogörs kort för några internationella erfarenheter.

Finland

I 12 kap. i den finska Markanvändnings- och bygglagen finns ett system för värdeåterföring som i första hand bygger på avtal och i andra hand på myndighetsbeslut. Där anges att de markägare inom ett detaljplaneområde som har avsevärd nytta av detaljplanen är skyldiga att delta i kommunens kostnader för samhällsbyggande. Utgångspunkten är att kommunen och markägaren ska komma överens om genomförandet av detaljplaner i så kallade markanvändningsavtal. Om någon överenskommelse inte nås kan kommunen besluta om en utvecklingskostnadsersättning. Syftet med reglerna

¹⁷ Huxley, Joe (2009) *Value Capture Finance - Making urban development pay its way*. Urban Land Institute..

om utvecklingskostandsersättning är att trygga likabehandling mellan fastighetsägarna¹⁸.

Utvecklingskostandsersättningen ska beräknas enligt den värdestegring på en tomt enligt detaljplanen som har uppstått på grund av byggrätt, utökad byggrätt eller ändrade användningsmöjligheter. Från dessa regler undantas fall där byggrätten endast avser bostäder som inte omfattar mer än 500 kvadratmeter våningsyta. Detta motiveras i förarbetena till bestämmelserna med att någon avsevärd värdepåverkan knappast kan komma ifråga för enskilda små byggrätter.¹⁹

Högst 60 procent av den värdestegring som detaljplanen medför en tomt kan tas ut av kommunen. Kommunfullmäktige kan också bestämma att ett lägre maximibelopp ska tillämpas i fråga om utvecklingskostnadsersättningen generellt i kommunen eller på ett specifikt område som ska planläggas. Värdestegringen fastställs genom en jämförelse av markens värde vid inledande av planarbetet och dess värde enligt godkänd plan²⁰.

Kommunen ska fatta beslut om fastställande av utvecklingskostnadsersättningen efter det att detaljplanen har godkänts. Kommunen ska debitera ersättningen när fastigheten kan bebyggas med lagakraftvunnet bygglov enligt detaljplanen. Kommunens beslut om debitering av utvecklingskostnadsersättningen kan överklagas av fastighetsägaren.²¹

Utvecklingskostandsersättning har endast tillämpats vid ett tillfälle i Finland. Det är således överenskommelser genom markanvändningsavtal som reglerar markägares skyldighet att delta i kostnaderna för samhällsbyggandet. Skälen för detta är att kommunerna anser att utvecklingskostnadsersättning är byråkratiskt och tungt samt att ersättningen kommer in för sent.²²

Helsingfors tunnelbana (metron), som även är utbyggd till grannkommunen Esbo, har delfinansierats genom kommunal medfinansiering och därefter överenskommelser genom markanvändningsavtal mellan kommun och fastighetsägare. Sambandet mellan

¹⁸ RP 167/202 rd. s. 16.

¹⁹ Ibid s. 20.

²⁰ Ibid s. 23.

²¹ 25 kap. 189 b § markanvändning- och bygglagen.

²² E-postkonversation den 22-28 maj 2015 med Susanna Ijäs, Finlands kommunförbund.

betalningsvilja för närhet till Helsingfors metrons stationer har i en studie noterats vara tydligast inom 1 000 meter från stationen.²³

Erfarenheterna från Finland visar att kommuner och fastighetsägare oftast kommer överens genom markanvändningsavtal, utan att reglerna om utvecklingskostnadsersättning behöver tillämpas.

Storbritannien

I Storbritannien har Londons trängselproblematik i kombination med höga fastighetsvärden lett till flera värdeåterföringstekniker.

Crossrail är en 21 kilometer lång tågtunnel med tio stationer under centrala London. År 2012 gjordes en beräkning Crossrails påverkan på fastighetsvärden. Beräkningen visade att kring stationerna uppstår en värdeökning om cirka 5,5 miljarder brittiska pund under perioden 2012 och 2021.²⁴ Kostnaden för Crossrail har beräknats till 14,8 miljarder brittiska pund.²⁵

Crossrail har finansierats till cirka 60 procent med bidrag från lokala aktörer, genom olika avgiftskonstruktioner.²⁶ Ett exempel på detta är Business Rate Supplement, BRS, som är ett tidsbegränsat tillägg till den fastighetsskatt som betalas av kommersiella fastighetsägare och öronmärks till Crossrail. En annan del av finansieringen är Community infrastructure Levy, CIL, som ger lokala myndigheter rätt att ta ut en extra exploateringsavgift som öronmärks till transportinfrastruktur.

En annan del av finansieringen av Crossrail är genom offentlig privat samverkan (OPS). Canary Wharf Group, som består av tre företag, bidrar med 150 miljoner brittiska pund till den nya Crossrailstationen i Canary Wharf. Canary Wharf Group kommer också utforma och bygga den nya stationen.²⁷

²³ 2014-05-07, Seppo Laakso, forskare, Kaupunkitutkimus TA.

²⁴ GVA (2012) *Crossrail – Property Impact Study*.

²⁵ <http://www.crossrail.co.uk/about-us/funding>

²⁶ Crossrail Ltd.

²⁷ <http://www.crossrail.co.uk/about-us/funding>

USA

I USA finns det olika verktyg för värdeåterföring i olika delstater. Två förekommande verktyg är Tax Increment Financing (TIF) och Local improvement district (LID). Båda är knutna till fastighets-skatten och berör såväl ny som befintlig bebyggelse.

Genom TIF används värdeökning för fastigheter för att finansiera infrastrukturprojekt. Delstaterna har olika regler för TIF. I Delstaten Washington möjliggör TIF Act för städer och regioner att definiera ett specifikt område som "increment area" (ungefär tillväxtområde) och genom fastighetsskatt använda delar av värdeökningar för fastigheter för att finansiera en infrastrukturinvestering.²⁸

Det andra verktyget, LID, möjliggör för fastighetsägare att delta i finansiering av transportinfrastruktur om en investering skapar stora fastighetsvärden. Detta kan ske genom att ett LID (Local improvement district) skapas. För att skapa ett LID krävs samtycke av lokala myndigheter och minst hälften av de berörda fastighetsägarna samt att en initial nyttoanalys måste visa att värdeökningarna kommer att vara större än kostnaderna.

I centrala Seattle har LID använts för att bygga en spårväg, South Lake Union Streetcar. Initiativet kom från en fastighetsägare med stort fastighetsinnehav längs den aktuella spårvägslinjen. Nyttoanalysen som föregick investeringen visade på att spårvägsutbyggnaden skulle leda till en värdeökning för fastigheterna i influensområdet om drygt 69 miljoner dollar. Kostnaden hade vid samma tid beräknats till 49 miljoner dollar. Spårvägen finansierades till drygt hälften av fastighetsägarmedel genom LID.²⁹

Värdeåterföring i USA är inte sällan sammankopplad med inriktningen att bygga stadsmiljöer i kollektivtrafiknära lägen.³⁰ Det är även konstaterat att effekten av värdeåterföring ökar med en tät stadsbyggnad.³¹

²⁸ Washington State Dept. of Revenue (2011) *Tax increment financing type programs in WA*.

²⁹ City of Seattle (2006) *Final Special Benefit Study for South Lake Union Streetcar Project*, s. 2.

³⁰ Se till exempel Center for Transit-oriented development (2008) *Capturing the Value of Transit* i en rapport till United States Department of Transportation, Federal Transit Administration, Gihring, Thomas A. (2001) *Applying value capture in the Seattle Region*. Gihring, Thomas A., Smith Jeffery J. (2011) *Financing Transit Systems Through Value Capture*. Victoria Transport Policy Institute.

³¹ Walters, Lawrence C. (2012) *Land Value Capture in Policy and Practice*. Romney Institute, Brigham Young University.

Kanada

Staden Vancouver på Kanadas västkust har framgångsrikt använt Community Amenity Contributions (CAC) för att täcka sina tillväxtkostnader. Det finns ingen reglering av CAC utan City of Vancouver aviserar i ett inriktningsdokument att de förväntar sig av alla som äger fastigheter, som får nya eller ändrade byggrätter, ska betala en viss summa per kvadratmeter bruttototalarea. Inriktningsdokumentet visar också med en karta vilka delar av staden som berörs.³² Erfarenheten i Vancouver är att systemet är framgångsrikt där fastighetspriserna är höga. I dessa fall har staden kunnat täcka sina kommunala investeringskostnader. Systemet används dock inte för regionala investeringar. Den regionala trafikmyndigheten Translink planerar att använda ett liknande system för att bekosta regionala investeringar, detta är dock inte ännu i bruk.

I Vancouvers grannkommun, Richmond, har en överenskommelse gjorts mellan kommunen och Translink. Överenskommelsen innebär att utbyggnaden av en station), Capstan Way Station, för en lokal spårväg på pelare (sky train) inte ska ske förrän kommunen fått kostnadstäckning från berörda fastighetsägare. Incitamenten för fastighetsägarna att bidra till finansieringen av stationen är att de får utökade byggrätter på grund av den ökade tillgängligheten. Stationen ska därmed betalas genom återföring av värdeökning för berörda fastigheter och en mer tät stadsstruktur kring stationen ska skapas.³³

Vi har träffat företrädare för så väl Vancouver stad, Richmond stad som Translink. De har alla uppgett att deras motiv för att arbeta med värdeåterföring är behovet av att öka de offentliga medlen för ett snabbare och bättre samhällsbyggande.³⁴

³² City of Vancouver (2014) Community Amenity Contributions – through rezonings. 2014

³³ Mark, Ken (2014) *Density Bonusing: Using it to Build Capstan Way SkyTrain Station*. Planning Institute of British Columbia, Planning West, vol 56, Number 2, Spring 2014, s. 7–9.

³⁴ 2014-06-12 City of Vancouver, Ms. Jane Pickering, Deputy Director of Planning, City-Wide and Regional Planning, Mr. Jerry Dobrovolny, Director of Transportation, Engineering Services, Mr. Jerry Evans, Director of Real Estate Services, Real Estate Services Dan Garrison, housing, 2014-06-13 Translink, Doug Kelsey, President and General Manager of BC Rapid Transit Company (BCRTC), Mark Erdman, Assistant Manager, Government Relations, Andrew Curran, Manager, Strategy, Strategic Planning & Policy, Ben Smith, Real Estate Development Manager. City of Richmond, Suzanne Carter-Huffman, senior planner, Donna Chan, manager transportation planning.

Colombia

Under det övergripande begreppet ”Betterment Levies” (ungefär förbättringsavgift) kan flera länders verktyg för värdeåterföring rymmas. I en rapport från Världsbanken hävdas att de flesta länder i världen har använt någon form av förbättringsavgift, ofta i spannet 30–60 procent av värdeökningen. Svårigheterna med värdeåterföring kan sammanfattas med att värdeökningen inte är lätt att fastställa. Ett exempel på detta är Bogotá i Colombia som erfarit värderingssvårigheter, administrativa kostnader och stor andel rättsprocesser på grund av överklagade beslut. Bogotá ersatte systemet med exploateringsrelaterade avgifter med en mer generell infrastrukturavgift som är löst relaterad till fastighetsvärdens ökning i hela staden som en effekt av ett paket av infrastrukturförbättringar.³⁵ Motiven för Colombia att använda värdeåterföring är utöver att kunna göra transportinfrastrukturinvesteringar, att återföra oförtjänta fastighetsvärden, att dämpa spekulationspriser på fastighetsmarknaden samt som ett fördelningspolitiskt verktyg.³⁶

2.4.2 Sverige

I Sverige sker återföring av värdeökningar för fastigheter genom skatter och avgifter, avtal, försäljning eller upplåtelse av offentligt ägda fastigheter, inlösen av mark, myndighetsbeslut eller expropriation. Värdeökningarna kan ha orsakats av en rad olika faktorer och alltså inte endast av transportinfrastruktur. De uttalade syftena bakom regelverken för de ovan angivna verktygen är olika. Gemensamt för dem är att de i praktiken medför värdeåterföring. Det finns verktyg som har i syfte att återföra värden som har uppstått på grund av investeringar i transportinfrastruktur. När det gäller kommunala gator och vägar i eller i anslutning till detaljplan kan värdeåterföring ske genom gatukostnadsavgifter eller genom överenskommelse i exploateringsavtal. När det gäller statliga vägar och järnvägar samt regionala kollektivtrafikanläggningar (stationer, hållplatser, väg,

³⁵ Peterson, George E. (2008) *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. Trends and Policy options, no 7. The World Bank, s. 6–7.

³⁶ Acosta Restrepo, Patricia. (2009) *Instrumentos de Financiación del Desarrollo Urbano en Colombia: Reflexiones sobre las lecciones aprendidas del uso de la Contribución por Valorización para el proceso de Implementación de la Participación en Plusvalías* s. 13.

gatu- och spåranläggningar m.m.) kan värdeåterföring ske genom värdestegringsexpropriation eller genom ett avtal som alternativ till sådan expropriation.

Skatter

Det finns tre statliga skatter och en kommunal skatt (den senare benämnd fastighetsavgift) som fungerar som verktyg för värdeåterföring. Genom statlig och kommunal fastighetsskatt, realisationsvinstskatt och uttag av stämpelskatt tar stat och kommuner in delar av värdeökningar som har uppstått för fastigheter.

Avgiftspliktiga fastigheter med bostäder som är färdigbyggda omfattas av kommunal fastighetsskatt. Nybyggda bostadshus är befriade från fastighetsskatt. Fastigheter som inte innehåller färdigbyggda bostäder omfattas av statlig fastighetsskatt. Den statliga och kommunala fastighetsskatten tas ut baserat på taxeringsvärdet. Taxeringsvärdet uppgår till 75 procent av marknadsvärdet. Den kommunala fastighetsskatten blir dock aldrig högre än ett bestämt fast maxbelopp. Beroende på typ av fastighet varierade detta belopp under år 2015 mellan 3 556 kr och 7 112 kr. Beroende på typ av fastighet varierar den statliga fastighetsskatten mellan 0,2 procent och 1,0 procent av taxeringsvärdet.³⁷

Eftersom uttagen är indirekta relateras de inte direkt till den värdeökning som investeringar i transportinfrastruktur bidragit med, men denna värdeökning ingår indirekt i skatteunderlaget. Statlig och kommunal fastighetsskatt innebär kontinuerliga värdeåterföringar, medan realisationsvinstskatt och stämpelskatt innebär engångsuttag.³⁸

Gatukostnadsavgift

Kommuner ska som huvudregel vara huvudman för allmänna platser i detaljplan, det vill säga gator, vägar, parker, torg eller andra områden som enligt en detaljplan är avsedda för gemensamt behov.

³⁷ Lag (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift och lag (1984:1052) om statlig fastighetsskatt samt Skatteverket, *Fastighetsskatt och fastighetsavgift – Deklarationen 2015 och framåt*.

³⁸ Jacob Witzell, (2013) s. 30–31.

Gatukostnadsavgift ska täcka kommuners kostnader när den är huvudman för allmänna platser.³⁹ En kommun får nämligen besluta att de som äger fastigheter inom en detaljplan ska betala kommunens kostnader för att anlägga eller förbättra gator eller andra allmänna platser samt för att tillgodose ett områdes behov av allmänna platser och anordningar. Detta gäller både för befintligt bestånd och för sådana fastigheter som står i begrepp att exploateras. Kostnaderna ska fördelas mellan fastigheterna på ett skäligt och rättvist sätt, vilket innebär utifrån den nytta fastigheterna har av åtgärderna.

I kostnadsunderlaget får endast räknas in kostnader för gator som fordras för områdets egen funktion. Större trafikleder, primär- och sekundärleder får inte medräknas. Gatukostnadsavgift kan alltså inte användas för större vägar och järnvägar, som staten finansierar.

Däremot får, förutom kostnader för det lokala gatunätet i området, kostnader för matarleder (vägar utan direkt angräning till enskilda fastigheter) inom detta tas med i kostnadsunderlaget. En gata som i och för sig fungerar som matarled inom det aktuella bebyggelseområdet kan ofta ha en vidare funktion. Den kan exempelvis tjäna som matarled även till bebyggelse utanför området. Om en led i ett sådant fall är mera kostsam än som är motiverat med hänsyn till områdets eget behov, ska en avvägning göras av hur stor del av kostnaden för matarleden som bör räknas in i kostnadsunderlaget.⁴⁰

Eftersom uttagen är direkta relateras de direkt till den värdeökning som investeringarna i transportinfrastrukturen bidragit med.

Enbart ett begränsat antal kommuner utnyttjar sig av möjligheten att fatta beslut om gatukostnadsersättning. I stället förekommer det att kommuner söker få ersättning genom exploateringsavtal i samband med att detaljplaner antas. Skälen är att det administrativa förfarandet för uttag av gatukostnader upplevs som betungande och att regel-systemet inte har vunnit någon bred acceptans bland berörda fastighetsägare och exploatörer.⁴¹ Som framgår nedan under rubriken ”Exploateringsavtal” kan fastighetsägares kostnadsansvar för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser i stället bestämmas genom exploateringsavtal.

³⁹ 6 kap. 24–27 §§ PBL.

⁴⁰ Prop. 1980/81:165 s. 26.

⁴¹ SOU 2012:91 s. 103.

Allmänna vatten- och avloppsanläggningar

Avgifter för kommunala va-anläggningar får tas ut via en taxa som består av två delar; anläggningsavgift och brukningsavgift. Anläggningsavgiften får inte överstiga kostnaderna för att bygga anläggningen medan de årliga brukningsavgifterna ska täcka anläggningens drifts- och underhållskostnader. Avgifterna ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist.⁴² Detta innebär att avgiftsfördelningen ska ske efter den huvudsakliga nytta som varje särskild fastighet har av anläggningen.⁴³ Avgifternas belopp och hur avgifterna ska beräknas skall framgå av en taxa.

Eftersom uttagen är direkta relateras de direkt till den värdeökning som investeringarna i va-anläggningar bidragit med.

Som framgår nedan under rubriken ”Exploateringsavtal” får fastighetsägares kostnadsansvar för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser i stället bestämmas genom exploateringsavtal.

Vid sådana fall kommer avgifterna att bestämmas genom förhandling och inte genom en taxa.

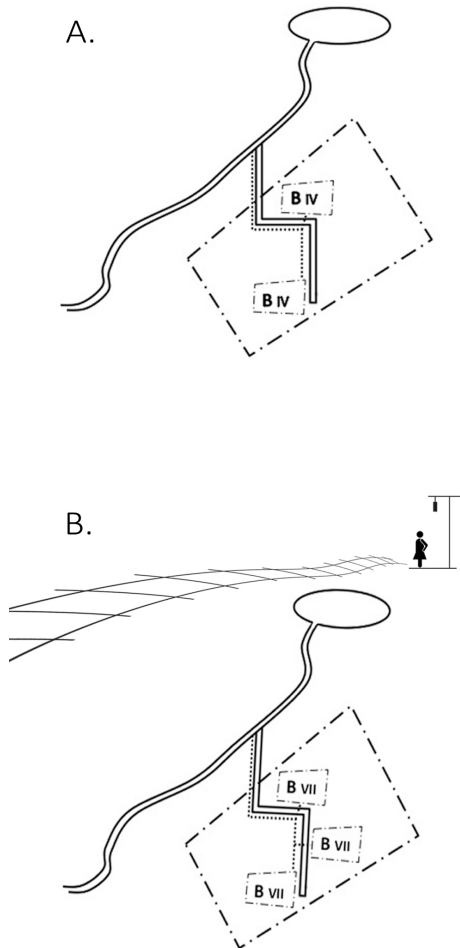
Exploateringsavtal

I samband med att detaljplaner genomförs kan exploateringsavtal upprättas för genomförandet av detaljplaner. Genom exploateringsavtal kan kommuner komma överens med byggherrar eller fastighetsägare om att dessa ska åta sig att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder för att en detaljplan ska kunna genomföras. Som vi har angett ovan kan exploateringsavtalen användas för att bestämma fastighetsägares kostnadsansvar för gator, vägar, vatten och avlopp. I sådana fall tillämpas inte reglerna om gatukostnads- och va-avgifter. Genom exploateringsavtal kan värdeökningar som kommunala åtgärder för detaljplanen medför för fastigheter återföras till kommuner. I avsnitt 2.5 nedan redogör vi närmare för reglerna om exploateringsavtal.

⁴² Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster.

⁴³ Prop. 2005/06:78 s. 84.

Figur 2.3



Figuren överst (A) visar schematiskt en detaljplan som ansluter till en befintlig väg. Med de verktyg som finns i dag kan kostnaden för gatan inom detaljplan, anslutningen till befintlig väg utanför detaljplan samt övriga nödvändiga tekniska anläggningar delas mellan fastighetsägare och kommun genom förhandling inom ramen för exploateringsavtal. Figuren nedan (B) visar att samma område kan få utökade byggrätter om en kapacitetsstark transportinfrastrukturanläggning (illustrerad med en spåranläggning och station) byggs i områdets närhet. Den offentliga investeringen medför ökad tillgänglighet och möjliggör ökad byggrätt. Den offentliga investeringen skapar med andra ord ett stort realiserbart mervärde för fastighetsägaren, som inte på något adekvat sätt kan återföras till samhället med dagens regler.

Kommunala markanvisningar

Då kommuner säljer eller upplåter fastigheter kan kommuner tillgodogöra sig värdeökningar som har uppstått till följd av offentliga åtgärder.

Med kommunal 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 kommunalt ägt markområde för bebyggande.⁴⁴

Den 1 januari 2015 infördes regler om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Det övergripande syftet med lagen 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. Lagen innebär att en kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar om kommunen genomför sådana. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.⁴⁵ Kommunen måste i riktlinjerna tydliggöra på vilket sätt som kommunen avser säkerställa att fastigheter inte försäljs under marknadspriset, mot bakgrund av de regler som finns i kommunallagen och EU:s statsstödsregler.⁴⁶

Eftersom köpeskillingen för fastigheter som säljs genom markanvisning ska motsvara marknadsvärdet, återförs på så vis de värden som offentliga investeringar har bidragit med.

Frivilliga bidrag från privata aktörer för transportinfrastruktur

Våra erfarenheter från 2013-års Stockholmsförhandling är att fastighetsägare kan ha intresse av att ekonomiskt bidra till offentliga investeringar i transportinfrastruktur, eftersom transportinfrastrukturen medför värdeökning för fastigheter. Det finns emellertid ingen självklar avtalsform för dessa bidrag vilket leder till en flora av avtal utan tydlighet i ömsesidiga åtaganden. Incitamenten för fastig-

⁴⁴ 1 § lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

⁴⁵ 2 § lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

⁴⁶ Prop. 2013/14:126 s. 287.

hetsägare att medfinansiera transportinfrastruktur så att den kommer till stånd synes ändå vara tillräckligt stora för att frivilliga bidrag utan garanterad motprestation ändå sker.

Några exempel är bolagen och fastighetsägarna Locum, Fabege, Diligentia och Akademiska Hus, som har bidragit med 250 miljoner kr, 100 miljoner kr, 10 miljoner kr respektive 40 miljoner kr till Solna kommun, för kommunens medfinansiering av Landstingets kostnader för att bygga ut tunnelbanan i Stockholms län⁴⁷. Kostnaden för den utbyggda tunnelbanan som avses här har beräknats till 4,1 miljarder kronor. Solna stad har i avtal med Stockholms läns landsting, Staten genom 2013 års Stockholmsförhandling och Stockholms stad bundit sig till att medfinansiera tunnelbaneutbyggnaden med 600 miljoner kronor.⁴⁸

I en principöverenskommelse skriver parterna bland annat att ”Utbyggnad av tunnelbana och annan typ av infrastruktur bidrar till att höja markvärdena för fastighetsägare som äger fastigheter i anslutning till utbyggnaden. Det är därför skäligt att fastighetsägare, som kan tillgodogöra sig markvärdesökningar till följd av utbyggnaden, är med och bidrar till finansieringen.”⁴⁹

⁴⁷ Solna kommuns hemsida, <https://www.solna.se/sv/om-solna/nyheter-om-solna/akademiska-hus-bidrar-till-nya-gula-t-banelinjen-23-av-finansieringen-klar/>, besökt 2015-05-18.

⁴⁸ 2013 års Stockholmsförhandling. (2013) *Utbyggd tunnelbana för fler bostäder* Delrapport.

⁴⁹ Solna stad, stadsledningsförvaltningen, tjänsteskrivelse KS/2014:1.

Figur 2.4

Fabege betalar 100 miljoner för T-bana till Arenastaden

PUBLICERAT 01/04 2014 ►

Första privata bidraget till Tunnelbaneutbyggnaden. Nu har Fabege, som första privata fastighetsägare, gjort upp om att bidra till finansieringen av tunnelbaneutbyggnaden. Bolaget bidrar med 100 mkr till Solna stads medfinansiering av tunnelbanan till Arenastaden.

Utbetalningarna kommer att ske i jämn takt under utbyggnaden som beräknas påbörjas under 2016 och färdigställas 2022.

– Arenastadens attraktionskraft kommer att stärkas ytterligare tack vare det kommunikationsnav som skapas i och med tunnelbaneutbyggnaden. I och med den får stadsdelen tillgång till pendeltåg, tunnelbana, tvärbana och bussar och därför har det också varit logiskt för oss att vara med och bidra ekonomiskt till utbyggnaden, säger Christian Hermelin, VD på Fabege.

Tidigare har även Landstinget gjort en överenskommelse med Solna stad om bidrag med 250 mkr till medfinansieringen.

Fabege äger 200.000 kvm kontorsytor i Arenastaden och har byggrätter för ytterligare 250.000 kvm kontor i området. Utöver kontorsytorna är Fabege delägare till bostadsbyggrätter samt Friends Arena som också kommer att gynnas av tunnelbaneutbyggnaden.

Fastighetsvärlden Idag 2014-04-01

Utdrag ur Fastighetsvärdens digitala nyhetsbrev 2014-04-01.

En annan form av frivilliga bidrag är direkt medfinansiering till den aktör som gör investeringen som till exempel Kilenkrysset som tillsammans med Sigtuna kommun medfinansierade trafikplats Rosersberg på statliga E4, Uppsalavägen.⁵⁰

⁵⁰ <http://www.kilenkrysset.se/aktuellt>, besökt 2015-05-19 (notis från 2014-08-21).

Värdeåterföring vid avhjälpande av föroreningskador

Enligt 10 kap. 9 § miljöbalken kan den som äger en förorenad fastighet där sanering sker förpliktas att svara för kostnader som motsvaras av den värdeökning på fastigheten som åtgärderna medför. Av förbätterna till bestämmelsen framgår att den syftar till att motverka att fastighetsägare gör obehöriga vinster. Det anges att det kan te sig oskäligt att den som äger en fastighet ska kunna tillgodogöra sig en värdeökning som beror på en efterbehandling som någon annan betalat för eller som har bekostats av allmänna medel. Bestämmelsen ska tillämpas med försiktighet. Bevisbördan för värdeökningen ligger på den som påstår att värdeökningen skett.⁵¹ Det anges inte när eller hur värdeökningen ska beräknas, vilken myndighet som ska företräda det allmänna gentemot fastighetsägaren eller hur förfarandet ska gå till. Naturvårdsverket har i rapport 6501, *Efterbehandlingsansvar, En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis* uppgett att utgångspunkten bör vara att det är den som har bekostat saneringen, antingen det allmänna eller en verksamhetsutövare, som ska kompenseras. Det bör enligt Naturvårdsverket vara den tillsynsmyndighet som har att bevaka att sanering kommer till stånd som ska företräda det allmänna.

Om saneringen har bekostats av det allmänna bedömer Naturvårdsverket att tillsynsmyndigheten bör kunna kräva ersättning genom att väcka talan vid allmän domstol. Innan sådan talan väcks anger Naturvårdsverket att tillsynsmyndigheten bör fatta ett beslut om att fastighetsägaren förpliktas svara för viss kostnad. Ett sådant beslut kan överklagas av fastighetsägaren.

Om avhjälpandet i stället har bekostats av enskild anger Naturvårdsverket att den enskilde bör kunna väcka talan mot fastighetsägaren genom ansökan om stämning vid allmän domstol.⁵²

⁵¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 121.

⁵² Naturvårdsverkets rapport 6501, juni 2012, *Efterbehandlingsansvar, En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis*, s. 73.

Värdestegringsexpropriation

Värdestegringsexpropriation är ett verktyg för det offentliga att tillgodogöra sig värdeökningar för fastigheter som har uppstått till följd av offentliga investeringar. Enligt 2 kap. 11 § expropriationslagen får *staten, en kommun, ett landsting eller kommunalförbund* expropriera en fastighet om de vidtar *byggnads- eller anläggningsåtgärd* och det med skäl kan antas att åtgärden medför väsentligt ökat värde för fastighet i områdets omedelbara närhet eller avsevärt ökar möjligheterna att utnyttja sådan fastighet. En förutsättning är att det med hänsyn till kostnaderna för åtgärden och övriga omständigheter är skäligt.

Syftet med värdestegringsexpropriation är att prisstegring på mark ska dämpas och att oförtjänta värdeökningsovinster som uppkommer genom det allmännas insatser, ska komma samhället till godo.

Som exempel då värdestegringsexpropriation skulle kunna användas anges i förarbetena då en trafikled, exempelvis väg eller tunnelbana⁵³, dras fram och marknadsvärdet på näraliggande fastigheter ökar till följd av detta. Ett annat fall kan vara då en bro byggs mellan fastlandet och en ö med en värdestegring som följd för de fastigheter som ligger i närheten av brofästena. Vidare kan en kommun utnyttja expropriationsmöjligheten om kommunen själv uppför en centrumbebyggelse och värdet till följd av detta stiger på intilliggande områden.

Värdestegringsexpropriation ska inte tillämpas i de fall där samhället i särskild ordning får bidrag från fastighetsägaren till kostnaderna för en viss åtgärd, exempelvis genom gatukostnadsersättning eftersom värdeökningen i sådana fall blir mer begränsad.

Rätten att expropriera inträder innan de värdeförhöjande åtgärderna har vidtagits. Planeringen av åtgärderna ska dock ha nått så långt att det står klart att de verkligen kommer att genomföras. Någon detaljredovisning krävs inte, men det är nödvändigt att åtgärdernas art och omfattning redovisas i stora drag så att tillståndsprövningen kan bygga på en någorlunda säker uppfattning om den effekt som åtgärderna får på kringliggande mark. Expropriation får inte användas sedan byggnads- eller anläggningsåtgärderna har påbörjats.

⁵³ Kalbro, s. 10.

Den exproprierande inte får välja ut bara en enstaka fastighet, om värdestegringen omfattar ett stort antal fastigheter och ett sådant förfarande skulle te sig stötande.⁵⁴

Avtal som alternativ till expropriation

Värdestegringsexpropriation har aldrig använts för att expropriera någon fastighet⁵⁵. I förarbetsuttalandena förutsågs att regeln inte skulle tillämpas i någon större utsträckning, men den bedömdes ändå få avsevärd betydelse genom sin existens som grundval för förhandlingar mellan det allmänna och fastighetsägaren.⁵⁶ Det uppgavs att fastighetsägare ska kunna freda sig från expropriation genom att frivilligt ersätta samhället för den fastighetsvärdesökning som kan beräknas uppstå till följd av det allmännas insatser. Expropriation bör enligt förarbetsuttalandena i regel kunna undvikas när fastighetsägaren har erbjudit sig att betala en skälig ersättning för värdeökningen.⁵⁷ Det finns inga uppgifter om i vilken grad avtal har kommit till stånd som alternativ till expropriation.

I Dahlsjö m. fl. *Expropriationslagen. En kommentar* anges att bestämmelsen kan sägas ge kommuner de legala förutsättningar som krävs för att i exploateringsavtal förhandla om ersättning från en fastighetsägare för kommunala investeringar som leder till en värdeökning och som inte redan täcks in av bestämmelserna om exploateringsavtal. Dahlsjö m.fl. uppger att det dock är oklart hur långt en kommun i det enskilda fallet kan gå när det gäller att i ett avtal kräva betalning från en exploatör för kommunala investeringar.⁵⁸

Ersättningen vid värdestegringsexpropriation

Fram till år 2010 gällde den så kallade presumptionsregeln för bestämmandet av ersättningen vid värdestegringsexpropriation. Presumptionsregeln innebar att den del av en fastighets marknadsvärde som beror

⁵⁴ Prop. 1971:122 s. 162 ff.

⁵⁵ Dahlsjö m. fl. *Expropriationslagen. En kommentar.* (Zeteeo 1 augusti 2010). Kommentaren till 2 kap. 11 §.

⁵⁶ Prop. 1971:122 s. 162 ff.

⁵⁷ Prop. 1971:122 s. 164.

⁵⁸ Dahlsjö m. fl. *Expropriationslagen. En kommentar.* (Zeteeo 2014-11-10). Kommentaren till 2 kap. 11 §.

på förväntningar om en ändring av markens tillåtna användningssätt (förväntningsvärde) inte ingick i ersättningen. Presumtionsregeln upphävdes för att fastighetsägare borde kompenseras för hela det förmögenhetsbortfall som ett ianspråktagande av fastigheten medför.⁵⁹ Enligt gällande rätt ska löseskillingen för en fastighet som exproprieras i sin helhet betalas med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Därutöver ska ytterligare löseskillning betalas med 25 procent av marknadsvärdet.⁶⁰

2.5 Värdeåterföring i samband med exploateringsavtal

Enligt våra direktiv kan värdeåterföring exempelvis åstadkommas genom exploateringsavtal i samband med att kommunala detaljplaner antas. I avsnitt 2.4.2 har vi redogjort för vad ett exploateringsavtal kan innehålla. I detta avsnitt redogör vi närmare om reglerna för exploateringsavtalen och förfarandet, för att visa på vilken arena värdeåterföring är tänkt att ske.

När ny sammanhållen bebyggelse och, i vissa fall, enstaka byggnader ska uppföras måste markens lämplighet för bebyggelsen prövas genom en detaljplan. Om marken bedöms lämplig för bebyggelsen antas en detaljplan som reglerar bebyggelsemiljöns utformning. Detta regleras i plan- och bygglagen (2010:900).⁶¹

För genomförande av detaljplaner upprättas genomförandeavtal mellan kommunen och byggherren eller fastighetsägaren. Begreppet markanvisningsavtal tillämpas då kommunen är fastighetsägare och den kommunala förhandlingspositionen främst grundar sig på fastighetsägandet.⁶² I avsnitt 2.4.2. har vi redogjort närmare för dessa typer av avtal.

När marken ägs av byggherren används begreppet exploateringsavtal. I dessa fall baserar sig kommunens förhandlingsposition på det kommunala planmonopolet. Regler om detaljplanering och exploateringsavtal finns i PBL.

⁵⁹ Prop. 2009/10:162 s. 54–58.

⁶⁰ 4 kap. 1 ExpL.

⁶¹ 4 kap. 2 § plan- och bygglagen.

⁶² Regler om markanvisningsavtal finns i lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

Ett exploateringsavtal är en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre eller fastighetsägare om hur en detaljplan ska genomföras. Det gäller dels vem som ska ha ansvar för utförande av olika åtgärder, dels vem som ska finansiera åtgärderna.⁶³ I ett exploateringsavtal fördelas alltså kostnader mellan byggherre eller fastighetsägare och en kommun.

2.5.1 Exploateringsavtalens innehåll

Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.⁶⁴ Det handlar inte bara om åtgärder inom detaljplaneområdet. För att en bebyggelse ska kunna komma till stånd enligt planen kan det också vara nödvändigt att vidta åtgärder utanför detaljplaneområdet. I förarbetena anges att det exempelvis kan vara åtgärder som behövs för att kommunikationerna till och från ett nytt bostadsområde ska fungera eller för att åstadkomma en säker och effektiv trafikreglering för ett nytt eller utvidgat köpcentrum, exempelvis nödvändiga avfarter eller andra investeringar i teknisk infrastruktur. Alla ekonomiska mellanhavanden mellan kommunen och en byggherre eller fastighetsägare kan omfattas av avtalet. Hit hör bland annat exploitörens bidrag till kostnaderna för allmänna platser och för ordnandet av vattentjänster samt marköverlåtelse och upplåtelse av rättigheter på exploitörens mark. Om sanering av ett förorenat område krävs är det enligt förarbetena naturligt att reglera också sådana frågor i ett exploateringsavtal, eftersom saneringen utgör såväl en ekonomisk kostnad som en nödvändig förutsättning för planens genomförande.⁶⁵ De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.⁶⁶

⁶³ 1 kap. 4 § plan- och bygglagen.

⁶⁴ 6 kap. 40 § plan- och bygglagen.

⁶⁵ Prop. 2013/14:126 s. 304.

⁶⁶ 6 kap. 40 § plan- och bygglagen.

2.5.2 Åtgärder som redan har vidtagits

Ett exploateringsavtal får inte avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående i andra fall än när detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad.⁶⁷ Med etappvis utbyggnad avses att detaljplanen är en av flera planer som ingår i arbetet med att planlägga ett område som omfattas av ett och samma detaljplane-program. Om något detaljplaneprogram inte finns kan det i stället framgå av kommunens riktlinjer för exploateringsavtal att ett visst område är föremål för etappvis utbyggnad och att kommunen har för avsikt att låta finansiera vissa åtgärder i det området genom framtida exploateringsavtal.⁶⁸

2.5.3 Riktlinjer för exploateringsavtal

Kommunerna ska anta riktlinjer för exploateringsavtal. Riktlinjerna ska innehålla utgångspunkter och mål för exploateringsavtal och ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner. Riktlinjerna ska vidare ange andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.⁶⁹ I förarbetena uppges att riktlinjerna kan se olika ut för skilda delar av kommunen, exempelvis om kommunen på en viss plats avser att vara huvudman för allmänna platser eller om ny bebyggelse ska anslutas till kommunens verksamhetsområde för vatten och avlopp. Riktlinjerna är vägledande och syftar till att skapa förutsägbarhet.

2.5.4 Exploateringsavtal i praktiken

I praktiken påbörjas förhandlingar om exploateringsavtal ofta före eller i anslutning till att det kommunala detaljplanearbetet påbörjas. Vid större exploateringsprojekt kan utrednings- och planeringskostnader vara betydande. Ett så kallat föravtal (letter of intent) kan i sådana fall tecknas innan planprocessen inleds. När en byggherre äger mark med exploateringsmöjligheter är det naturligt att byggherren vill

⁶⁷ 6 kap. 42 § plan- och bygglagen.

⁶⁸ Prop. 2013/14:126 s. 158.

⁶⁹ 6 kap. 39 § plan- och bygglagen.

få en uppfattning om vad som kan byggas. Byggherren är också intresserad av att få ett preliminärt besked om vilka huvudsakliga exploateringskostnader han förväntas stå för. Avtalet ingås ofta strax innan eller i omedelbar anslutning till planantagandet. Avtalets giltighet villkoras normalt med att planen vinner laga kraft. Beroende på exploateringssituationen kan ett exploateringsavtal vara mer eller mindre omfattande. I praktiken är det vanligt att exploateringsavtalen bland annat reglerar ansvaret för sanering av förorenade områden, byggherrens ansvar för utförande av kommunala anläggningar, byggherrens exploateringsbidrag samt kommunala gatukostnads- och anläggningsavgifter för vatten och avlopp.⁷⁰

2.5.5 Reglerna om exploateringsavtal ersatte "exploatörsbestämmelserna"

Reglerna om exploateringsavtal infördes den 1 januari 2015. Innan dess var den rättsliga grunden för exploateringsavtalen de så kallade exploatörsbestämmelserna i PBL. Exploatörsbestämmelserna byggde på tvingande myndighetsbeslut och innebar bland annat att en fastighetsägare kunde bli tvungen att avstå mark för allmänna platser i en detaljplan, eller förpliktigas att bekosta anläggningar för gator och vägar samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp. Ägaren kunde få avstå mark om det kunde anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kunde väntas få av att planen genomfördes. Med nytta avsågs i första hand den värdeökning som kunde antas komma bli följden av att fastigheterna bebyggdes genom detaljplanen.

Exploatörsbestämmelserna tillämpades i begränsad omfattning. Flertalet kommuner valde i stället att förhandla och teckna avtal med byggherrar och fastighetsägare. Skälen var dels den formella processen, dels de begränsningar som fanns beträffande den materiella omfattningen av vad ett beslut kunde omfatta. Avtalen hade i regel ett betydligt vidare perspektiv på plangenomförandet.⁷¹

Det rädde oklarhet om vad ett exploateringsavtal kunde omfatta vilket skapade bristande förutsägbarhet. Bestämmelserna om exploate-

⁷⁰ SOU 2012:91 s. 193–194.

⁷¹ Prop. 2013/14:126 s. 155.

ringsavtal skapades i syfte att skapa transparens och ökad tydlighet i förhandlingarna mellan parterna i exploateringsavtal.⁷²

Som anges i våra direktiv, utgår normalt de exploateringsavtal som tecknas i dag, och som innehåller överenskommelser om kostnadsdelning, från infrastrukturens kostnader snarare än från vilken värdeskapande effekt som infrastrukturen ger.

2.6 Värdeåterföring för att finansiera den transportinfrastruktur som skapat värdeökning

Byggande av ny transportinfrastruktur efterfrågas både av offentliga och privata aktörer. Efterfrågan på transportinfrastrukturinvesteringar kan härledas till dess samband med ökad tillväxt.⁷³ Tillväxten tar sig uttryck exempelvis i fler arbetstillfällen, fler branscher, ökade löner, ökat bostadsbyggande och stigande fastighetspriser. Aktörer på dessa marknader är således intresserade av att de transportinfrastrukturinvesteringar som gynnar tillväxten kommer till stånd.⁷⁴

Enligt våra direktiv kan värdeåterföring användas för att finansiera den transportinfrastruktur som ger fastighetsvärdesökningen. Det ger oss anledning att redogöra för vem som ansvarar för byggande och finansiering av transportinfrastruktur och vilka möjligheter staten, landstingen och kommunerna kan medfinansiera varandras transportinfrastruktur. Vidare uppkommer anledning att redogöra för privata bidrag till transportinfrastruktur.

Ansvaret för byggande av vägar och järnvägar ligger främst på staten, men delas mellan stat, kommuner och landsting. Det finns bestämmelser som ger kommuner möjlighet att medfinansiera statlig transportinfrastruktur. Det finns också bestämmelser som ger staten möjlighet att medfinansiera landstingens regionala kollektivtrafik-anläggningar och åtgärder för bättre trafiksäkerhet och miljö inom kommunerna⁷⁵. Det finns inga bestämmelser om enskildas möjligheter att bidra till finansiering av transportinfrastruktur, men

⁷² Ibid s. 303.

⁷³ Berger och Enflo (2014) *Infrastruktursatsningar och lokal ekonomisk tillväxt – vad kan vi lära av historien?* Ekonomisk debatt 5/2014.

⁷⁴ Se till exempel Nationell plan för transportsystemet (2013), Medda (2012), Svenskt näringsliv (2013) och Industrins ekonomiska råd (2015).

⁷⁵ Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafik-anläggningar m.m.

sådana lösningar förekommer i praktiken. Ett sådant exempel har vi presenterat ovan, i avsnitt 1.3.2, under rubriken ”Frivilliga bidrag från privata aktörer för transportinfrastruktur”. I detta avsnitt redogör vi för ansvaret för byggande och finansiering av transportinfrastruktur och kommunal medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i Sverige. Privata aktörers finansiella bidrag till transportinfrastruktur har vi beskrivit ovan, i avsnitt 2.4.2.

2.6.1 Ansvar för finansiering av transportinfrastruktur

Ansvar för finansiering av vägar

Vägnätet är indelat i gator, enskilda vägar och allmänna vägar. Allmänna vägar delas in i riksvägar och länsvägar. Allmän väghållning regleras i väglagen (1971:948) och vägförordningen (2012:707). Staten är som huvudregel väghållare för allmänna vägar och därmed ansvarig för byggande och drift av dessa vägar.⁷⁶

En kommun kan utses att svara för väghållningen inom sina tätorter.⁷⁷ År 2008 var 202 av landets 290 kommuner förordnade som väghållare. I normalfallet begränsas kommunernas väghållning till ett avgränsat tätortsområde. Inom detta område är staten genom Trafikverket normalt väghållare för ”övergripande vägar”.⁷⁸ Kommunal väghållningsmyndighet är den kommunala nämnd som kommunfullmäktige utser.

Som vi har angett ovan, i avsnitt 2.4.2. under rubriken ”Gatukostnadsersättning”, ansvarar kommunen som huvudregel för gator och vägar inom detaljplanelagda områden. Det finns vägar som varken är ”allmän väg” eller ”allmän plats”, exempelvis vägar mellan detaljplaneområden eller vägar som ansluter ett detaljplaneområde till allmän väg. Ansvaret för byggande och drift av dessa vägar är oreglerat. I praktiken är det dock kommuner som bygger och finansierar sådana vägar.

⁷⁶ 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § vägförordningen (2012:707), 4 § 2 st och 5 § väglagen (1971:948).

⁷⁷ 5 § väglagen (1971:948).

⁷⁸ Prop. 2008/09:21 s. 30.

Ansvar för finansiering av järnvägar

Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg reglerar vilka villkor som gäller vid byggande av järnväg. Lagen gäller för den som avser att bygga en järnväg oavsett om byggherren är stat eller kommun eller om byggherren är privat. Järnvägslagen (2004:519) reglerar järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon samt utförande och organisation av järnvägstrafik. Lagen gäller inte för tunnelbana och spårväg. Enligt lagen är infrastrukturförvaltare den som förvaltar järnvägsinfrastruktur och driver anläggningar som hör till infrastrukturen.

Enligt förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska Trafikverket ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket är även infrastrukturförvaltare för det järnvägsnät som tillhör staten, om inte något annat beslutats. År 2011 uppgick antalet infrastrukturförvaltare till 464 stycken, varav 90 stycken var kommuner. Stockholms läns landsting är exempelvis infrastrukturförvaltare för de lokala järnvägsnäten Roslagsbanan och Saltsjöbanan.⁷⁹

Anläggningar för kollektivtrafik

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten i varje län (landsting och/eller kommunalförbund) kan ansöka om att staten ska medfinansiera åtgärder för regional kollektivtrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov. Statlig medfinansiering får beviljas för byggande av väg- och gatuanläggningar, spåranläggningar, stationer, terminaler, vänthallar, hållplatser, kajanläggningar, investeringar i fartyg, investeringar i rullande materiel för regional kollektivtrafik på järnväg, tunnelbana eller spårväg samt åtgärder som underlättar för funktionshindrade resenärer. Staten får bevilja kommuner medfinansiering för byggande av flygplatsanläggningar som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov, transportinformatik eller fysiska åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator.⁸⁰

⁷⁹ Stockholms läns landsting, Yttrande över departementspromemorian Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (Ds 2014:21), 2014-08-27, LS 1406-0720.

⁸⁰ Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafik-anläggningar m.m.

Avsatta medel för transportinfrastruktur

Enligt den nationella planen för transportinfrastruktur avsätts 522 miljarder kronor till investeringar, drift och underhåll i transportinfrastruktur i landet för perioden 2014–2025. Av de 522 miljarderna har 241 miljarder kr avsatts för drift och underhåll, varav 155 miljarder kronor till väg och 86 miljarder kr till järnväg, 281 miljarder kr satsas för att utveckla infrastrukturen. 80 miljarder kr beräknas komma från medfinansiering, trängselskatt och banavgifter.⁸¹ De framförda önskemålen från landsting och kommuner är dock större än vad som har avsatts i den nationella planen.⁸²

2.6.2 Kommuners möjligheter att medfinansiera transportinfrastruktur

Medfinansiering innebär att kommuner, landsting eller stat lämnar bidrag till byggandet av transportinfrastruktur som är en annan aktörs ansvar. Medfinansiering innebär att bidraget lämnas till byggandet av infrastrukturen, men påverkar inte ägoförhållanden eller ansvar för drift och underhåll. Medfinansieringen kan antingen ske som direkta bidrag eller som förskottering av medel. Det är inte ovanligt att kommuner medfinansierar statliga vägar.

Kommuners möjligheter att medfinansiera regional eller annan kommuns transportinfrastruktur

Enligt kommunallagen får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan⁸³.

⁸¹ Regeringens hemsida, <http://www.regeringen.se/sb/d/18460/a/238254>, besökt 2015-05-17.

⁸² Trafikverket(2013) *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*, Remissversion 2013-06-14, s. 5. Även organisationer som Svenskt näringsliv (*Infrastrukturskulden* 2013) och Industrins Ekonomiska Råd (*Global arbetsmarknad, lönebildning, tjänster, och infrastruktur, – Viktiga förutsättningar för industrins konkurrenskraft*, rapport april 2015) uttrycker sådana behov. Tendensen är inte nationell, se till exempel Medda, Francesca *Land value capture finance for transport accessibility: a review*, Journal of Transport Geography (2012).

⁸³ 2 kap. 1 § kommunallagen.

Kravet på kommunal anknytning ger uttryck för den så kallade lokaliseringprincipen och innebär att en åtgärd måste knyta an till kommunens eller landstingets område eller till medlemmarna. Principen hindrar dock inte att en kommun engagerar sig i anläggningar inom en annan kommuns område för exempelvis vägtrafik, flygtrafik, friluftsliv, eldistribution och liknande om dessa anordningar behövs för den egna kommunen.⁸⁴

I rättspraxis har en proportionell intresseavvägning gjorts mellan kostnaden för den aktuella åtgärden och den förväntade nyttan för kommunen eller landstinget eller dess medlemmar. Vid en sådan proportionalitetsbedömning ankommer det på den enskilda kommunen eller landstinget att påvisa nyttan med insatsen. Rättspraxis visar att en kommun kan engagera sig i vägbyggen utanför de egna gränserna, men främst i direkt angränsande områden. Var den geografiska gränsen går för kommuners engagemang i vägbyggen utanför den egna kommunen är oklart.⁸⁵

Kommuners och landstings möjligheter att medfinansiera statlig transportinfrastruktur

Lagen om vissa kommunala befogenheter, befogenhetslagen, är en speciallag som ger kommunerna ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen. Enligt befogenhetslagen⁸⁶ får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Det krävs särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning till kommunens eller landstingets område.

Med särskilda skäl avses att projektet ska ha regional nytta för ett större område än varje enskild kommun. Den nya trafiklösningen måste även medföra markant förbättrade kommunikationsmöjligheter i området. Byggandet av den aktuella vägen eller järnvägen kan exempelvis bidra till kraftigt förbättrade transportmöjligheter som underlättar arbetspendling och skapar större arbetsmarknadsregioner, men också främjar företagsetableringar liksom utvecklingen av befintliga företag. I framför allt storstadsregioner kan det också handla

⁸⁴ Prop. 1990/91:117 s. 148–149.

⁸⁵ Prop. 2008/09:21 s. 37.

⁸⁶ 2 kap. 1 §.

om investeringar som löser upp flaskhalsar i trafiknätet och därmed möjliggör ökat bostadsbyggande och andra exploateringar.⁸⁷

Medfinansiering ökar

Intresset för utbyggd statlig transportinfrastruktur avspeglas i ökande medfinansiering. I infrastrukturpropositionen år 2008 uttalade regeringen en positiv inställning till medfinansiering. Enligt regeringen kan medfinansiering öka åtgärdsvolymen och bidra till ett gemensamt ansvarstagande för att skapa möjligheter för intressenter att påverka utformning och tidpunkt för investeringar. Möjligheterna till medfinansiering bör enligt regeringen permanent prövas i samband med framtagande av underlag inför planering och beslut om genomförande av infrastrukturobjekt.⁸⁸ Trafikverkets arbete med medfinansiering genom bidrag ska genomföras enligt riktlinjer regeringen angivit. I riktlinjerna framgår bland annat att all medfinansiering ska vara frivillig och utgå från bidragsgivarnas nytta.⁸⁹

Sedan år 2015 ska Trafikverket följa upp medfinansieringen för det gångna året och förväntat utfall för ytterligare tre år framåt.⁹⁰ Den erhållna medfinansieringen från kommuner, landsting med flera var för 2014 en dryg miljard kronor. För 2015 väntas denna siffra vara närmare det dubbla för att därefter sjunka något nästkommande år.⁹¹

⁸⁷ a.prop. s. 38.

⁸⁸ Prop. 2008/09:35, s. 1, 97–98.

⁸⁹ N2012/6395/TE.

⁹⁰ N2014/5275/TE-N2014/5041/KLS.

⁹¹ Trafikverket. *Medfinansiering och förskottering av statlig infrastruktur från avtalsparter*. TRV 2015/14750, s. 5 (År 2014: 1 100 647 000 kronor, år 2015: 2 057 158 000 kronor, År 2016: 1 834 177 000 kronor, År 2017: 1 696 847 000 kronor).

3 Utgångspunkter och vissa rättsliga frågor

3.1 Utgångspunkter enligt direktivet

Våra direktiv ger vissa utgångspunkter för de förslag som vi ska lämna i detta betänkande. Direktivets utgångspunkter aktualiserar vissa rättsliga frågor som vi kort ska redogöra för i detta avsnitt.

En första utgångspunkt enligt direktiven är att fastighetsägare som gynnas av en offentlig investering i transportinfrastruktur ska kunna återföra delar av detta värde till samhället. En andra utgångspunkt är att värdeåterföring ska kunna ske genom exploateringsavtal i samband med att detaljplaner antas. En tredje utgångspunkt är att medel från värdeåterföring ska kunna användas för att finansiera den transportinfrastruktur som ger fastighetsvärdeökningen, direkt via kommunala infrastrukturinvesteringar eller indirekt via kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur.

Vi ska ta hänsyn till befintlig lagstiftning som påverkar möjligheterna att låta en fastighetsvärdesökning ligga till grund för kostnadsdelning, som kommunallagen (1991:900) och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Om vi anser att det finns ett behov ska vi föreslå ändringar föreslås i dessa lagar.

3.2 Vissa rättsliga frågor

Exploateringsavtal ingås mellankommuner och fastighetsägare eller byggherrar. Den nu aktuella typen av värdeåterföring kommer därmed att bli en del av den kommunala verksamheten. För den kommunala verksamheten gäller dels kompetensbegränsande principer som anger den yttre ramen för kommunernas handlingsfrihet, dels principer som aktualiseras när en kommun agerar inom ramen för

sin kompetens. Mot bakgrund av utgångspunkten att de medel som kommer in genom värdeåterföring ska användas för att finansiera den transportinfrastruktur som ger fastighetsvärdesökningen måste den aktuella transportinfrastrukturen helt eller delvis finansieras av kommunen, för att värdeåterföring ska kunna tillämpas. I avsnitt 2 har vi redogjort för kommuners skyldighet att finansiera kommunal transportinfrastruktur samt kommuners möjlighet att medfinansiera statlig, regional och annan kommunal transportinfrastruktur. När det gäller kommuners möjligheter att medfinansiera transportinfrastruktur aktualiseras två kompetensbegränsande principer, nämligen förbudet mot att ta sig an uppgifter som enbart ankommer på någon annan och den så kallade lokaliseringsprincipen. När det gäller kommuners tillämpning av värdeåterföring aktualiseras likställighets- och självkostnadsprinciperna samt principen om förbud mot beslut med retroaktiv verkan.

Andra bestämmelser av betydelse i sammanhanget är EU:s statsstödsregler, som bland annat gäller för den kommunala verksamheten. Därutöver har vi undersökt Europakonventionens och regeringsformens (1974:152) bestämmelser om egendomsskydd¹ och funnit att de inte utgör hinder mot bestämmelser om värdeåterföring.

Nedan redogör vi kort för de rättsliga frågor som aktualiseras i anledning av direktivets utgångspunkter. I avsnitt 4 beskriver vi hur våra förslag förhåller sig till dessa frågor.

3.2.1 EU:s statsstödsregler

EU:s statsstödsregler syftar till att förhindra att handeln mellan medlemsstaterna påverkas av förmåner som beviljats av de offentliga myndigheterna och som kan snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion. Reglerna finns i artiklarna 107–109 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Europeiska kommissionen ansvarar för övervakningen av statsstödsreglernas tillämpning och kan bestämma att otillåtna stöd ska upphävas eller ändras. Enligt det så kallade genomförandeförbudet är medlemsstaterna skyldiga att inte genomföra stödåtgärder förrän

¹ Artikel 1 i tillägget till Europakonventionen samt 2 kap. 15 § regeringsformen.

kommissionen har tagit ställning till om åtgärden är förenlig med den inre marknaden. I lagen (1994:1845) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler finns bland annat bestämmelser om anmälningsplikt för kommuner och landsting till regeringen stödformer som planeras och som kan bli föremål för prövning av kommissionen.

Otillåtna statsstöd

I artikel 107.1 EUF-fördraget anges att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel

Med medlemsstat avses inte enbart staten utan även regionala och lokala offentliga organ såsom exempelvis kommuner och landsting. Stödet ska ges av offentliga medel. Det kan avse direkta överföringar av medel eller avståenden från krav. Det kan exempelvis handla om bidrag, räntefria lån, räntesubventionerade lån, lånegarantier, försäljning till underpris, överkompensation eller skattebefrielse². En skattebefrielse anses innebära att staten går miste om skatteintäkter den annars skulle haft³.

Stöd som gynnar vissa företag eller viss produktion

En åtgärd innebär stöd endast om den är selektiv. En offentlig åtgärd som utan åtskillnad gynnar alla företag i landet anses inte utgöra statligt stöd eftersom åtgärden inte är selektiv. Åtgärder som är begränsade branschvis eller geografiskt eller är förbehållna en viss

² Medfinansieringsutredningen, *Medfinansiering av transportinfrastruktur*, SOU 2011:49, s. 208–209.

³ Kommissionens beslut i ärende Statligt stöd nr 112/2004 – Sverige; Skattebefrielse för biodrivmedel, Bryssel den 13.III.2006, K(0206) 849, punkt 11.

kategori av företag anses däremot selektiva.⁴ En åtgärd som motiveras av det relevanta systemets karaktär och allmänna systematik uppfyller inte kravet på att vara selektiv, även om åtgärden utgör en fördel för den som kommer i åtnjutande av den.⁵

Ekonomisk verksamhet

All verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad utgör ekonomisk verksamhet.⁶

Artikel 107 i EUF-fördraget är inte tillämplig om staten agerar genom att ”utöva offentliga befogenheter” eller om offentliga enheter agerar ”i egenskap av offentliga myndigheter”.⁷ En enhet kan anses agera genom att utöva offentliga befogenheter när verksamheten i fråga är en uppgift som utgör en del av statens väsentliga funktioner eller anknyter till dessa funktioner genom sin art, sitt syfte och de regler den omfattas av.⁸ Om inte den berörda medlemsstaten har beslutat att införa marknadsmekanismer är verksamheter som i sig utgör en del av befogenheterna att utöva offentlig makt och som utförs av staten generellt sett inte ekonomiska verksamheter.⁹

Stöd som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen samt påverkar handeln mellan medlemsstaterna

Det är inte nödvändigt att det mottagande företaget bedriver handel över landsgränserna för att ett stöd ska anses påverka handeln mellan medlemsstaterna. Det kan räcka med att stödet kan leda till att företaget kan fortsätta eller öka sin verksamhet, med följderna att företag som är etablerade i andra medlemsstater får minskade möjligheter att bedriva konkurrerande verksamhet.¹⁰

⁴ Prop. 2012/13:84 s. 11–12.

⁵ SOU 2001:49, s. 210.

⁶ Ibid s. 208.

⁷ EU-domstolens dom av den 4 maj 1988 i mål C-30/87, Corinne Bodson mot SA Pompes funèbres des régions libérées, REG 1988, s. I-2479, punkt 18.

⁸ EU-domstolens dom av den 19 januari 1994 i mål C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH mot Eurocontrol, REG 1994, s. I-43, punkt 30.

⁹ EU-domstolens dom av den 12 juli 2012 i mål C-138/11, Compass-Datenbank GmbH mot Republik Österreich, REU 2012, s. I-0000, punkt 38.

¹⁰ EU-domstolens dom i mål C-280/00, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, REG 2003, s. I-7747, punkterna 77–78.

Finansiering av transportinfrastruktur

Offentlig direktfinansierad transportinfrastruktur som är öppen för alla

Investeringar i transportinfrastruktur har traditionellt ansetts utgöra en allmän ekonomisk-politisk åtgärd som inte faller in under statsstödsreglerna. Anledningen är att så länge som infrastrukturen direkt finansieras av offentliga myndigheter och är öppen för alla användare på lika och icke-diskriminerande villkor, så kan inte vissa företag eller viss produktion anses gynnas framför andra på ett sätt som snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Det gör ingen skillnad om den infrastrukturen finansieras enbart av statliga medel eller om den medfinansieras av en eller flera kommuner eller med brukaravgifter eller trängselskatt.¹¹

Vad avser järnvägsinfrastruktur, framgår det av kommissionens beslutspraxis att man menar att kravet på tillträde på likvärdiga och icke-diskriminerande villkor är uppfyllt om tillämpliga EU-regler respekteras,¹² såsom direktiven 91/440, om utvecklingen av gemenskapens järnvägar, och 2001/14, om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur.

Om transportinfrastrukturen byggs av privata aktörer

Om transportinfrastrukturen i stället byggs av privata aktörer utgör detta enligt kommissionen en ekonomisk verksamhet och kan ge upphov till statsstödsfrågor. Så länge som infrastrukturen är öppen för alla potentiella användare på lika och icke-diskriminerande villkor, och det inte föreligger någon överkompensation till de företag som utför byggandet, anses emellertid inte heller i denna situation den offentliga finansieringen utgöra statligt stöd. Skulle en offentligt finansierad transportinfrastruktur däremot endast vara till nytta för ett visst

¹¹ SOU 2011:49 s. 35.

¹² Kommissionens beslut i ärende State aid No N 478/2004 – Ireland, State guarantee for capital borrowings by Coras Iompair Eirann (CIÉ) for infrastructure investment, Brussels, 07.VI.2006, C(2006) 2095 final, punkt 32, och i ärende State aid N 429/2008 – United Kingdom, Restructuring of London & Continental Railways and Eurostar (UK) Limited, Brussels, 13.05.2009, C (2009)3571 final.

företag, och inte gynna samhället som helhet, anser kommissionen att det rör sig om en investering som bör finansieras av det företag som gynnas. Statsstödsfrågor aktualiseras också om offentliga medel används för att finansiera infrastruktur som inte ägs av offentliga myndigheter (t.ex. järnvägssidospår)¹³.

3.2.2 Likställighetsprincipen

I 2 kap. 2 § kommunallagen finns en likabehandlingsprincip, även kallad likställighetsprincipen, som anger att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Likställighetsprincipen innebär att det inte är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. Fastighetsägare utgör medlemmar i en kommun enligt KL. Det krävs rationella skäl eller sakliga överväganden för att kommunmedlemmar ska få behandlas olika. Detta innebär att den kommunala verksamheten, särskilt i den mån den direkt berör enskilda kommunmedlemmar, bör vara systematisk och att systematiken ska vara sådan att den kan betecknas som rättvis.¹⁴

Olika tomträttsavgälder för flerbostadshus ägda av bostadsrättsföreningar respektive hyresfastigheter har ansetts strida mot likställighetsprincipen. Stockholms stad tillämpade en reducerad avgäldsnivå vid hyresrättsupplåtelse jämfört med bostadsrättsupplåtelse. De metoder som staden använt vid uppskattningen av markvärdeutvecklingen för hyresrättsobjekt ansågs behäftade med stor osäkerhet och det lägre värdet för bostäder upplåtna med hyresrätt var även beroende av att hyressättningen inte är fri. Det var därför inte visat att det förelåg sakliga skäl för särbehandlingen.¹⁵

¹³ SOU 2001:49 s. 224.

¹⁴ Prop. 1990/91:117 s. 149–150.

¹⁵ Kammarrätten i Stockholms dom 2007-07-16, mål nr 1441-05 och 1442-05.

3.2.3 Kommunala avgifter

Det finns ingen definition av kommunala avgifter i kommunallagen eller i förarbetena. Språkligt betyder avgift en på förhand (genom något slags taxa) bestämd betalning för en i någon grad standardiserad tjänst eller nytta.

De kommunala avgifterna kan sägas vara av tre olika slag

1. tvångsmässiga offentligrättsliga (belastande avgifter),
2. frivilliga offentligrättsliga (icke-belastande avgifter) och
3. övriga frivilliga (privaträttsliga avgifter).

Tvångsmässiga offentligrättsliga avgifter hör till sådana tjänster som den enskilde måste ta i anspråk och betala för, exempelvis sotningsavgifter och renhållningsavgifter. Frivilliga offentligrättsliga avgifter handlar om tjänster som den enskilde frivilligt tar i anspråk men som kommunen rättsligt är förpliktad att tillhandahålla. Exempel på sådana avgifter är förskoleavgifter och sjukvårdsavgifter. Privaträttsliga avgifter är sådana som tas för verksamhet som faller in under kommunernas fakultativa verksamhet (allmänkompetensen). De vilar närmast på avtalsrättslig grund.¹⁶

I fallet RÅ 1968 ref. 8 fann Regeringsrätten att avtal som innehöll bestämmelse om att exploatören skulle betala 400 kr för varje tomtplats till staden som bidrag till inköp och underhåll av diverse anordningar utgjorde avgifter.

Kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. Detta avser avgifter som kommuner tar ut inom ramen för sin allmänkompetens. För tjänster eller nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet.¹⁷ Obligatoriska verksamheter ska skattefinansieras om inte annat är föreskrivet¹⁸.

¹⁶ Holmberg m.fl. Grundlagarna, (1 januari 2012 Zetee), kommentaren till 8 kap. 9 § regeringsformen.

¹⁷ 8 kap. 3 b § kommunallagen (1991:900).

¹⁸ Lindqvist, Kommunala befogenheter (2011), s. 175 samt NJA 1934 s. 663 och RÅ 1959 ref. 38.

Avgift får inte utgöra ett villkor för byggrätt

Det saknas rätt för en kommun att ta ut avgifter för byggrätter. De avgifter kommuner får ta ut regleras i plan- och bygglagen. I 12 kap. 8 § föreskrivs att byggnadsnämnden får ta ut avgifter för 1. beslut om planbesked, förhandsbesked, villkorsbesked, startbesked, slutbesked och ingripandebesked, 2. beslut om lov, 3. tekniska samråd och slutsamråd, 4. arbetsplatsbesök och andra tillsynsbesök på byggarbetsplatsen, 5. upprättande av nybyggnadskartor, 6. framställning av arkivbeständiga handlingar, 7. expediering och kungörelse enligt 9 kap. 41–41 b §§, och 8. andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. En avgift får inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgiften avser. En planavgift får täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner.

I rättsfallet RÅ 1968 ref. 8 fann Regeringsrätten att avtal som innehöll bestämmelse om att exploatören skulle betala 400 kr för varje tomtplats till staden som bidrag till inköp och underhåll av diverse anordningar var otillåtet eftersom det saknades lagstöd för sådan avgift.

Självkostnadsprincipen

Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden)¹⁹.

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver, vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Förbud mot retroaktivt avgiftsuttag

En kommun har i princip inte rätt att med retroaktiv verkan besluta om nya eller förhöjda pålagor för kommunmedlemmarna om det inte finns synnerliga skäl för det.²⁰

En kommun har ansetts överskrida sin befogenhet genom att fatta beslut om att ta ut va-avgifter för förfluten tid²¹ eller att med tillbaka-

¹⁹ 8 kap. 3 c § kommunallagen.

²⁰ 2 kap. 3 § kommunallagen.

²¹ RÅ 1980 Ab 407.

verkande kraft för berörda fastighetsägare frångå vad som tidigare hade bestämts om villkor för va-anslutning²².

3.2.4 Lokaliseringsprincipen och förbudet att ta sig an uppgifter som ankommer på annan

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Bestämmelsen ger uttryck för den så kallade lokaliseringsprincipen och för förbudet mot att ta sig an uppgifter som enbart ankommer på någon annan.

Lokaliseringsprincipen innebär att en åtgärd i någon mening måste knyta an till kommunens eller landstingets område eller till medlemmarna. Om kommuner samverkar i kommunalförbund eller gemensam nämnd utsträcks lokaliseringsprincipen till att omfatta de samverkande kommunernas hela område²³. Principen hindrar dock inte att en kommun engagerar sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns område för exempelvis vägtrafik, flygtrafik, friluftsliv, eldistribution och liknande om dessa anordningar behövs för den egna kommunen. Detta gäller även över landsgränser.²⁴ I rättspraxis har en proportionell intresseavvägning gjorts mellan kostnaden för den aktuella åtgärden och den förväntade nyttan för kommunen eller landstinget eller dess medlemmar. Vid en sådan proportionalitetsbedömning ankommer det på den enskilda kommunen eller landstinget att påvisa nyttan med insatsen. Rättspraxis visar att en kommun kan engagera sig i vägbyggen utanför de egna gränserna, men främst i direkt angränsande områden. Var den geografiska gränsen går för kommuners engagemang i vägbyggen utanför den egna kommunen är oklart. Det finns dock ett par avgöranden där kommuner engagerat sig i vägbyggen på längre avstånd från den egna kommunen.²⁵

²² RÅ 1976 ref. 49.

²³ Prop. 2008/09:21 s. 26.

²⁴ Prop. 1990/91:117 s. 148–149.

²⁵ Prop. 2008/09:21 s. 37.

Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, befogenhetslagen, är en speciallag som ger kommunerna ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen. Enligt 2 kap. 1 § i befogenhetslagen får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Bidrag får även lämnas till anläggande av allmän farled. Enligt 1 kap. 2 § samma lag får ett sådant bidrag lämnas utan att det finns sådan anknytning till kommunens eller landstingets område som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen, om det finns särskilda skäl.

Med särskilda skäl avses att projektet ska ha regional nytta för ett större område än varje enskild kommun. Den nya trafiklösningen måste även medföra markant förbättrade kommunikationsmöjligheter i området. Byggandet av den aktuella vägen eller järnvägen kan exempelvis bidra till kraftigt förbättrade transportmöjligheter som underlättar arbetspendling och skapar större arbetsmarknadsregioner, men också främjar företagsetableringar liksom utvecklingen av befintliga företag. I framför allt storstadsregioner kan det också handla om investeringar som löser upp flaskhalsar i trafiknätet och därmed möjliggör ökat bostadsbyggande och andra exploateringar.²⁶

²⁶ Ibid s. 38.

4 Överväganden och förslag

4.1 Ett nytt verktyg för värdeåterföring avseende viss transportinfrastruktur

Offentliga investeringar i transportinfrastruktur bidrar ofta till att fastigheter ökar i värde. Det kan exempelvis röra sig om statliga, regionala och kommunala vägar, järnvägar, spårvägar, tunnelbanor och stationer. Det finns därför argument för att låta de fastighetsägare som gynnas av sådana offentliga investeringar i transportinfrastruktur återföra delar av detta värde till samhället.

Enligt rådande synsätt i Sverige bör värdeökningar som uppstår på grund av offentliga investeringar tillfalla det offentliga. Detta synsätt är grunden bland annat för dagens regler om avgifter för vissa offentliga investeringar, exempelvis kommunala gator, vägar och va-anläggningar samt reglerna om värdestegringsexpropriation.

Som vi har angett i avsnitt 2.4.2 kan värdeåterföring avseende kommunal transportinfrastruktur (inom och i anslutning till en detaljplan) ske antingen genom tvingande myndighetsbeslut i form av gatukostnadsersättning eller genom förhandling i samband med exploateringsavtal. Det kan förekomma att kommunal transportinfrastruktur, som medför värdeökning för fastigheter, inte anses nödvändiga för genomförande av detaljplan. Någon värdeåterföring avseende sådan kommunal transportinfrastruktur kan därmed inte ske genom exploateringsavtal. Möjligen kan gatukostnadsersättning tillämpas för sådan transportinfrastruktur, men detta är oklart. Kommunen kan däremot använda sig av värdestegringsexpropriation för värdeåterföring avseende sådan transportinfrastruktur.

När det gäller statlig och regional transportinfrastruktur samt kommunal transportinfrastruktur som inte omfattas av gatukostnadsersättning eller ett exploateringsavtal finns värdestegrings-

expropriation (och avtal som ”frivilligt” alternativ till expropriation) som verktyg för värdeåterföring.

Expropriation är ett för fastighetsägare mycket ingripande verktyg och värdestegringsexpropriation har aldrig använts för att expropriera någon fastighet. Det är oklart hur avtalsformen kan användas som värdeåterföring. Mot bakgrund av detta är verktyget inte ett effektivt sätt för att fånga in värdeökningar som uppstår genom statlig transportinfrastruktur och regionala kollektivtrafik-anläggningar. Värdestegringsexpropriation utgör inte ett avtalsinstrument i första hand och saknar därför tydlighet i avtalshänseende. Detta skapar oförutsägbarhet, inte minst för fastighetsägare, och kan leda till sämre marknadsförutsättningar, spekulationspriser på fastighetsmarknaden med mera.

Mot bakgrund av vad vi har anfört ovan och med vetenskapen att värdeåterföring kan bidra till att skapa värden för såväl samhället i stort som för den enskilde fastighetsägaren anser vi att det behövs ett nytt verktyg för värdeåterföring. Med värden avser vi i det här fallet mer medel till transportinfrastruktur, kostnadsminimerade och nyttomaximerande lösningar för samhället och fastighetsägaren. Verktyget för värdeåterföring ska avse statlig transportinfrastruktur, regionala kollektivtrafik-anläggningar och den kommunala transportinfrastruktur som inte täcks in i dagens exploateringsavtal. I avsnittet nedan, beskriver vi vårt förslag för ett verktyg för värdeåterföring, som kan leda till sådana samhällsvinster.

4.1.1 Verktyget bör vara avtalsbaserat

Våra direktiv anger att värdeåterföring avseende offentliga investeringar i transportinfrastruktur skulle kunna åstadkommas i samband med exploateringsavtal, som upprättas för att genomföra detaljplaner. Detta kan enligt direktiven ge incitament till aktörerna att finna nyttomaximerande och kostnadssänkande lösningar för infrastruktur och exploatering.

Vi har övervägt om verktyget bör vara tvångsbaserat

Som ett alternativ till ett avtalsbaserat verktyg skulle värdeåterföring som nu är i fråga även kunna åstadkommas genom tvingande myndighetsbeslut. Som vi har beskrivit i avsnitt 2.4.2 finns i dag olika tvångsverktyg som åstadkommer värdeåterföring i Sverige, exempelvis reglerna om avgifter för vatten och avlopp, expropriation och ersättning för sanering av fastigheter. För värdeåterföring avseende kommunal transportinfrastruktur finns som sagt både ett tvångsbaserat och ett avtalsbaserat verktyg i form av gatukostnadsersättning och exploateringsavtal. I Finland finns regler om utvecklingskostnadsersättning som innebär att kommuner fattar ett tvingande beslut om värdeåterföring vid detaljplaneläggning. Viktiga utgångspunkter för valet av om verktyg, om det bör vara avtals- eller tvångsbaserat, är att det kan harmonera med EU:s statsstödsregler och kommunallagens likställighetsprincip.

Avtalsbaserat eller tvångsbaserat verktyg för värdeåterföring

Erfarenheterna från Finland visar att kommuner endast har använt sig av de tvingande reglerna om utvecklingskostnadsersättning vid ett tillfälle. Kommunerna anser att utvecklingskostnadsersättning är byråkratiskt och tungt samt att ersättningen kommer in för sent. Överenskommelser genom markanvändningsavtal är således den metod som används för värdeåterföring. Erfarenheterna av de så kallade exploatörsbestämmelserna och de nuvarande bestämmelserna om gatukostnadsersättning i Sverige visar att kommuner har föredragit att förhandla och teckna avtal med fastighetsägare framför att använda sig av tvingande myndighetsbeslut. Avtalsformen synes ha uppfattats som mer funktionell än myndighetsbeslutet.

I avsnitt 1.2.1 nedan föreslår vi att medel som kommer in genom värdeåterföring ska användas för att finansiera den transportinfrastruktur som höjer fastighetsvärdet. Detta kan skapa incitament hos fastighetsägare att ingå avtal om värdeåterföring eftersom det kan ligga i fastighetsägares intresse att bidra till att transportinfrastrukturen verkligen kommer till stånd eller att den kommer till stånd snabbare. Förhandling och avtal kan bidra till nytto-maximerande och kostnadssänkande lösningar för transportinfrastruktur. Ett tvångsverktyg bygger inte på incitament och förut-

sättningarna för att få till stånd nyttomaximerande och kostnads-sänkande lösningar begränsas.

Det kan uppstå situationer då fastighetsägare inte vill medverka till värdeåterföring. Exempelvis kan vissa, men inte alla, fastighetsägare inom ett detaljplaneområde vilja gå med på värdeåterföring. Med ett tvångsbaserat verktyg kan kommuner utan hinder av fastighetsägarers motstånd få till stånd värdeåterföring genom beslut. Vi har ställt oss frågan hur värdeåterföring i en sådan situation kan ske med ett avtalsbaserat verktyg så att likabehandling uppnås utifrån EU:s statsstödsregler och kommunallagens likställighetsprincip. Det skulle utgöra ett otillåtet statsstöd om en kommun exempelvis skulle avstå från att ta ut skatt eller avgift från ett företag, men inte från andra. Kommunen skulle då ha ansetts ha avstått från en intäkt som den annars skulle kunna få och på så vis gynnat vissa i förhållande till andra. Vi tror dock inte att ett misslyckat försök från kommunens sida att ingå ett avtal om värdeåterföring med en fastighetsägare bör innebära att kommunen avstår från intäkter som den annars skulle ha kunnat få, eftersom värdeåterföring blir frivilligt för fastighetsägare med ett avtalsbaserat verktyg¹. När det gäller utformningen av ett avtalsbaserat verktyg för värdeåterföring bör utgångspunkten vara att det ska utgå från och främja likabehandling mellan fastighetsägare. I Finland har reglerna om utvecklingskostnadsersättning införts som ett alternativ till markanvändningsavtal, för att trygga likabehandling av fastighetsägarna. I Sverige kan reglerna om värdestegringsexpropriation utgöra ett verktyg för att trygga likabehandling. Skillnaden mellan utvecklingskostnadsersättning och värdestegringsexpropriation är att den förra innebär ett beslut om betalning och den senare innebär ett beslut om expropriation. Tanken med värdestegringsexpropriation är att det ska kunna användas som ett tvångsmedel för att få till stånd avtalslösningar med fastighetsägare. Med ett frivilligt verktyg kan kommuner också välja att avstå från värdeåterföring.

Med ett avtalsbaserat verktyg uppstår frågan om kommuner kan komma att använda planmonopolet som ett maktmedel, exempelvis genom att utesluta en fastighet från detaljplanen, eller punktpricka

¹ Jfr. EU-domstolens dom av den 14 januari 2015 i mål C-518/13, vari domstolen konstaterade att något avstående från intäkter inte gjordes när förmånen att använda bussfiler gavs, eftersom användandet av vägar, inklusive dessa filer, var gratis.

mark inom den fastigheten. Det finns dock tydlig rättspraxis om att kommuner inte får använda betalning som villkor för en byggrätt. Enligt kommunallagens likställighetsprincip ska den kommunala verksamheten vara systematisk och systematiken ska vara sådan att den kan betecknas som rättvis. Med ett avtalsbaserat verktyg innebär detta att kommuner måste behandla alla fastighetsägare lika i förfarande och tillvägagångssätt. Ett avtalsbaserat verktyg för värdeåterföring måste gälla lika mot alla och ge alla fastighetsägare samma möjligheter att ingå avtal eller att avstå att ingå avtal om värdeåterföring.

Med ett avtalsverktyg kan processen fördröjas i avvaktan på överenskommelser om värdeåterföring. Fördröjningen torde vara marginell eftersom den nya frågan om värdestegringsersättning kommer att utgöra en bland många frågor som kommuner och fastighetsägare avtalar om i samband med exploatering. Med tvångsverktyg kan detaljplaner antas utan hinder av att något avtal inte nåtts. Däremot måste sådana beslut kunna överklagas, vilket kan leda till att processen fördröjs.

Tvångsregler är mer ingripande mot fastighetsägare än vad avtalsbaserade regler är. Tvångsregler gynnar förutsägbarheten och en enhetlig tillämpning då rättspraxis med tiden kan fungera som stöd och ramverk, även för parterna i avtalsförhandling. Ett tvångssystem förutsätter dock en långt mer ingående reglering och administration än ett avtalsbaserat system.

Vårt ställningstagande

Utifrån EU:s statsstödsregler och kommunallagens likställighetsprincip bedömer vi att både ett tvångsverktyg och ett avtalsverktyg kan utformas så att de harmonerar med dessa bestämmelser. Vi förordar att värdeåterföring bör kunna ske genom avtal. Skälen är följande. Erfarenheter av värdeåterföring från Finland och Sverige visar att avtalsformen är den dominerande metoden att få till stånd värdeåterföring. avtalsformen uppfattas både i Finland och Sverige som mer funktionell än tvingande myndighetsbeslut. Ett frivilligt verktyg är mindre ingripande för fastighetsägare och har bättre förutsättningar än ett tvångsverktyg för att bidra till nytto-maximerande och kostnadssänkande lösningar för infrastruktur

och exploatering. Vi tror att ett frivilligt system har goda förutsättningar för att mötas av acceptans bland fastighetsägare. Detta torde ge bättre förutsättningar för samarbete och dialog mellan kommun och fastighetsägare än tvångsregler. Ett frivilligt verktyg skapar också incitament för kommuner att i förhandling lyssna in behov hos fastighetsägaren på ett sätt som inte skulle ske med tvingande myndighetsbeslut. Ett avtalsbaserat system har vidare större möjligheter att fungera funktionellt och kunna anpassas efter olika förhållanden än ett tvångsverktyg.

Mot bakgrund av vad vi har anfört ovan bedömer vi att det i dagsläget är lämpligast införa regler om värdeåterföring avseende offentliga investeringar av transportinfrastruktur utan tvång. Det är också lämpligare att vid behov ersätta ett frivilligt system med ett tvångssystem senare, än att tvärtom vid behov senare avveckla tvångssystemet till förmån för ett renodlat frivilligt system. Vid en samlad bedömning anser vi att övervägande skäl talar för att införa ett avtalsbaserat verktyg.

4.2 Värdeåterföring bör ske inom ramen för exploateringsavtal

Förslag: Om en kommuns medfinansiering av statlig eller kommunal transportinfrastruktur eller finansiering av egen transportinfrastruktur som inte anses nödvändig för genomförande av en detaljplan medför att fastighet som omfattas av detaljplanen med skäl kan antas öka i värde, får ett exploateringsavtal avse åtagande för en fastighetsägare att ersätta hela eller del av värdeökningen till kommunen (värdestegringsersättning). Förslaget bör införas genom ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Gällande rätt

Ett exploateringsavtal kan enligt 6 kap. 40 § plan- och bygglagen avse en byggherres eller en fastighetsägares åtagande att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. En förutsättning är att åtgärderna ska vara nöd-

vändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Nödvändiga åtgärder avser inte bara åtgärder inom detaljplanen, utan även åtgärder utanför planen. Det kan röra sig om åtgärder för att kommunikationerna till och från ett nytt bostadsområde ska fungera eller för att åstadkomma en säker och effektiv trafikreglering för ett nytt eller utvidgat köpcentrum, exempelvis finansiering av nödvändiga avfarter eller andra investeringar i teknisk infrastruktur. Det kan även handla om avhjälpande av markföroreningar.²

Överväganden och förslag

Vårt uppdrag är att lämna författningsförslag som tydliggör hur fastighetsvärdesökning kan ligga till grund för kostnadsdelning i exploateringsavtal.

Värdeåterföring bör kunna utgöra en del av ett exploateringsavtal

Exploateringsavtal omfattar redan i dag frågor om värdeåterföring. Det är vanligt att exploateringsavtalen omfattar ersättning för gator, vägar och andra allmänna platser i eller i anslutning till detaljplanen samt kostnader för vatten och avlopp. I förekommande fall omfattar exploateringsavtalen även frågor om kostnader för sanering av förorenade fastigheter. På samma sätt som dessa frågor kan ligga till grund för kostnadsdelning i ett exploateringsavtal, bör också värdeåterföring avseende statlig, regional och kommunal transportinfrastruktur som inte omfattas av gatukostandsersättning eller exploateringsavtal göra det. Mot bakgrund av detta framstår det som lämpligt att låta värdestegringsersättning utgöra en del av exploateringsavtalen. Detta skulle innebära att all värdeåterföring avseende transportinfrastruktur kan samlas inom ramen för exploateringsavtal. Överenskommelser om värdeåterföring i exploateringsavtal medför också att det inte skapas någon ny typ av avtal och någon ny process. Det blir således lättare att reglera allt i ett sammanhang och relationerna mellan en kommun och fastighetsägare i fråga om genomförande av en detaljplan blir lättare att överblicka.

² Prop. 2013/14:126 s. 156–157 och 304.

Värdeåterföring genom exploateringsavtal kan ge incitament till aktörerna att finna nyttomaximerande och kostnadssänkande lösningar för transportinfrastruktur och exploatering. Det är i samband med exploateringsavtalen som olika lösningar för exploatering övervägs. Det finns ekonomiska drivkrafter för fastighetsägare att förbättra tillgängligheten till sina fastigheter genom att bidra till en offentlig investering i transportinfrastruktur och göra detta i samband med att detaljplanen utformas, för största möjliga värdeskapande. Det största persontransportbehovet finns där det bor, arbetar och vistas flest personer. De samhällsekonomiskt mest lönsamma investeringarna görs där transportbehovet är som störst. Transportinfrastrukturinvesteringar skapar också nya marknadsförutsättningar genom ökade fastighetsvärden. En fastighetsägare som avser utveckla sin fastighet är betjänt av såväl de ökade fastighetsvärdena, som transporttillgängligheten och rätten att exploatera marken genom byggrätt i detaljplan. Den offentliga part som investerar i transportinfrastruktur är betjänt av att den utveckling av bostäder, arbetsplatser med mera som prognosticerats och förväntats också blir verklighet för att investeringen ska vara samhällsekonomiskt motiverad. I denna process har de berörda parterna ekonomiska incitament att effektivisera sina processer till gagn för värdeskapande.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår vi att överenskommelser om värdeåterföring avseende statlig, regional och kommunal transportinfrastruktur som inte omfattas av gatukostandersättning eller exploateringsavtal ska kunna ske i samband med exploateringsavtal. En förutsättning för avtal om värdeåterföring ska vara att en kommuns investeringar i transportinfrastruktur medför att fastighet som omfattas av detaljplanen med skäl kan antas öka i värde. Värdeåterföringen ska endast avse den transportinfrastruktur som höjer värdet på en fastighet och inte några andra åtgärder. Vi föreslår att *värdestegringsersättning* ska utgöra namn för det verktyg för värdeåterföring som vi nu föreslår.

4.2.1 Medel från värdestegringsersättning ska användas för att finansiera den transportinfrastruktur som ger värdeökningen

Förslag: Medel från värdestegringsersättning ska användas för att finansiera den transportinfrastruktur som ger värdeökningen, antingen genom kommunens egna investeringar i transportinfrastruktur eller genom kommunal medfinansiering av statens, en annan kommuns eller ett landstings investeringar av transportinfrastruktur. Förslaget bör införas genom ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Förslag: Kommuner ska kunna medfinansiera byggande av väg och järnväg som andra kommuner och landsting ansvarar för under samma förutsättningar som kommuner kan medfinansiera statliga vägar och järnvägar. Förslaget bör införas genom ändring i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Gällande rätt

Enligt 6 kap. 24 § plan- och bygglagen ska gatukostnadsersättning ersätta kommunens kostnader för anläggande eller förbättring av gator eller andra allmänna platser. Beträffande värdestegringsexpropriation får enligt 2 kap. 11 § expropriationslagen (1972:719) den myndighet som exproprierar en fastighet värdet i form av fastigheten. Det anges inte hur detta värde, det vill säga fastigheten, ska användas.

I 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900) regleras den så kallade självkostnadsprincipen. Där anges att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden).

Enligt 2 kap. 1 § 1 st. lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Bidrag får även lämnas till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. I 1 kap. 2 § 2 st. samma lag föreskrivs att vid tillämpningen av 2 kap. 1 § om bidrag till byggande av statlig väg och järnväg och till anläggande av statlig farled krävs särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning.

Överväganden och förslag

Medel från värdeåterföring ska användas för att finansiera den transportinfrastruktur som ger värdeökningen

Enligt våra direktiv kan medel från värdeåterföring användas för att finansiera den infrastruktur som ger fastighetsvärdesökningen, direkt via kommunala infrastrukturinvesteringar eller indirekt via kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur.

Behovet för nyinvestering i statlig transportinfrastruktur är stort. Kommunalt intresse att medfinansiera statlig och landstingsägd transportinfrastruktur är vanligt förekommande och i ökande omfattning. Återföring av värdeökning i fastigheter kan utgöra ett viktigt tillskott till investeringsramen och bidra till att angelägna investeringar blir av eller tidigareläggs.

Avtal om värdeåterföring ska inte utgöra ett villkor för ett beslut om att finansiera en viss transportinfrastruktur, men i praktiken kan värdeåterföring komma att skapa förutsättningar för möjligheten att investera i en sådan transportinfrastruktur och bidra till att transportinfrastruktur kan tillkomma snabbare eller att den kan få en större utformning än som annars hade varit möjligt. I detta sammanhang ska nämnas att byggande av transportinfrastruktur är kostsamt och att de medel som skulle kunna komma in genom värdeåterföring sannolikt kommer att utgöra en begränsad del av kostnaderna för transportinfrastrukturen.

Om byggandet av transportinfrastruktur finansieras genom privata medel kan byggandet av transportinfrastrukturen enligt EU:s statsstödsregler bli att betrakta som en ekonomisk verksamhet, som bedrivs av ett företag. Ju större del av en transportinfrastruktur som finansieras genom privata medel, desto mer blir transportinfrastrukturen att betrakta som en ekonomisk verksamhet som bedrivs av företag. En statlig finansiering i en sådan verksamhet kan bli att betrakta som en statlig medfinansiering i en privat verksamhet, som kan bedömas utgöra ett otillåtet statsstöd. Som vi har redogjort för ovan i detta avsnitt bedömer vi att de medel som skulle kunna komma in genom värdeåterföring sannolikt kommer att utgöra en begränsad del av kostnaderna för transportinfrastrukturen. Finansiering av statlig transportinfrastruktur anses traditionellt inte innefatta något statligt stöd under förutsättning att infrastrukturen är öppen för alla potentiella användare på lika och icke-diskriminerande villkor.

Värdeåterföringen bör redovisas separat från andra ersättningar i exploateringsavtal. Vid kommunalt avgiftsuttag måste avgiftskollektiven separeras avgiftsmässigt, se RÅ 1987 ref. 52. Kommunen bör således kunna redovisa hur stor del av ersättning enligt exploateringsavtal som avser andra typer av avgifter än värdeåterföring. Detta är relevant även för exploateringsavtal som ingås med stöd av nu gällande regler och lagstiftaren har inte sett något behov av något klargörande. I praktiken görs normalt en uppdelning av olika ersättningar i exploateringsavtal. Vi bedömer att våra förslag inte föranleder några behov av förändringar i fråga om den kommunala ekonomiska redovisningen.

Vi har övervägt om tillämpningen av förslagen om värdeåterföring skulle kunna möta svårigheter utifrån självkostnadsprincipen. Som vi har angett ovan bedömer vi att de medel som skulle kunna komma in genom värdeåterföring sannolikt kommer att utgöra en begränsad del av kostnaderna för transportinfrastrukturen. Utifrån den bedömningen ser vi inte att tillämpningen av de nu föreslagna reglerna om värdeåterföring annat än i enstaka undantagsfall skulle kunna resultera i att en kommun får in mer medel genom värdeåterföring än vad den använder för att finansiera transportinfrastrukturen i fråga. Eftersom de förslag om värdestegringsersättning som vi nu lämnar ger kommuner stort handlingsutrymme, bedömer vi att kommuner kan undvika att en sådan situation uppstår.

Medfinansiering av andra kommuners och landstings transportinfrastruktur

Enligt gällande rätt kan kommuner medfinansiera byggande av väg och järnväg som landsting eller annan kommun ansvarar för enligt kommunallagen. Enligt den så kallade lokaliseringsprincipen i kommunallagen kan en kommun medfinansiera en annan kommuns eller ett landstings transportinfrastrukturprojekt som har anknytning till kommunens område eller kommunens medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Vid medfinansiering enligt kommunallagen måste kommunen påvisa den kommunala nyttan med insatsen. Rättspraxis visar att en kommun kan engagera sig i vägbyggen utanför de egna gränserna, men främst i direkt angränsande områden. Var den geografiska gränsen går för kommuners engagemang i vägbyggen

utanför den egna kommunen är oklart. I promemorian Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt³ framhölls Citybanan som ett projekt med stor regional betydelse och nytta men där det framstod som oklart om varje enskild kommun skulle kunna påvisa att deras bidrag stod i proportion till nyttan för den egna kommunen. I proposition 2008/09:21 s. 37–38 anförde regeringen:

”Med hänsyn till den ökande omfattningen av samverkan över kommun- och landstingsgränser vad gäller infrastruktur, samt då rättslaget för sådana infrastruktursatsningar får anses oklar, instämmer regeringen i promemorians bedömning att ett undantag från lokaliseringsprincipen bör göras för kommunala bidrag till byggande av statlig väg och järnväg.”

Argumenten för undantag från lokaliseringsprincipen framstår som tillämpliga även vid vissa regionala infrastrukturprojekt. Rimligen bör kommuner utmed exempelvis en ny tunnelbanelinje kunna påvisa nyttan av investeringen för den egna kommunen. Nyttan och bidraget kan dock vara väl så svår att påvisa som i exemplet Citybanan som anförs i promemorian. Vi anser att det behövs ett förenklande och ett förtydligande av kommuners befogenheter att medfinansiera andra kommuners och landstings transportinfrastruktur.

Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, befogenhetslagen, är en speciallag som ger kommunerna ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen (1991:900). Enligt befogenhetslagen får kommuner lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Bidrag får även lämnas till anläggande av allmän farled. Ett sådant bidrag får lämnas utan att det finns sådan anknytning till kommunens eller landstingets område om det finns särskilda skäl.

Med särskilda skäl avses att projektet ska ha regional nytta för ett större område än varje enskild kommun. Den nya trafiklösningen måste även medföra markant förbättrade kommunikationsmöjligheter i området. Bygget av den aktuella vägen eller järnvägen kan exempelvis bidra till kraftigt förbättrade transportmöjligheter som underlättar arbetspendling och skapar större arbetsmarknadsregioner, men också främjar företagsetableringar liksom utvecklingen av befintliga företag. I framför allt storstadsregioner kan det också handla om investeringar som löser upp flaskhalsar i trafiknätet och därmed

³ Ds 2008:11.

möjliggör ökat bostadsbyggande och andra exploateringar. Enligt vår bedömning är regeln i befogenhetslagen tydligare och lättare att tillämpa än lokaliseringsprincipen i kommunallagen. Vi föreslår därför att kommuner och landsting ska kunna medfinansiera andra kommuners eller landstings transportinfrastrukturprojekt under samma förutsättning som statlig transportinfrastruktur. Detta kan i sin tur underlätta att värdestegringsersättning kan tillämpas för sådana åtgärder.

En kommun eller ett landsting kan ha ett legitimt intresse av att flaskhalsar i angränsande län byggs bort eller att ny infrastruktur som förbättrar kommunens förbindelse till exempelvis en flygplats eller hamn anläggs. Vi föreslår därmed ingen begränsning av undantagsregeln till att avse endast kommunala bidrag till det egna landstinget.

4.2.2 Fastställande av värdeökning m.m.

Bedömningar:

- Bestämmelser om att begränsa tillämpningen av värdestegringsersättning till värdeökning av en viss nivå bör inte införas.
- Det bör inte införas några bestämmelser om hur värdeökningen ska fastställas.
- Hela eller del av värdeökningen bör kunna återföras genom värdestegringsersättning.
- Det saknas anledning att reglera när ersättningen ska utges.
- Det saknas anledning att ändra, ta bort eller tillföra någon bestämmelse avseende överklagande av en kommuns beslut att ingå exploateringsavtal och att anta riktlinjer få sådana avtal.

Gällande rätt

Enligt 6 kap. 40 § plan- och bygglagen måste byggherrens eller fastighetsägarens åtaganden i ett exploateringsavtal stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Under planprocessen ska kommuner under samrådet om förslag till detaljplan och i planbeskrivningarna för detaljplaner ange om kommunen avser att ingå exploateringsavtal.

Enligt 5 kap. 13 § och 4 kap. 33 § plan- och bygglagen ska exploateringsavtalens huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal ska då anges.

Det finns i övrigt inga bestämmelser om hur kostnader ska fördelas i ett exploateringsavtal. Det finns inga regler om när ett avtal får ingås annat eller hur och när betalning eller utförande ska ske.

En kommuns beslut att ingå ett exploateringsavtal kan överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Detta anges i 13 kap. 1 § PBL. När det gäller tvister om ett exploateringsavtals innehåll, tolkning eller giltighet kan den part som vill påkalla en prövning av sådana frågor väcka talan vid allmän domstol.⁴

I 10 kap. 9 § miljöbalken föreskrivs att den som äger en fastighet där avhjälpande åtgärder vidtas kan trots frihet från ansvar enligt 2 eller 3 § förpliktas att i skälig utsträckning svara för kostnader som motsvaras av den värdeökning på fastigheten som åtgärderna medför.

I 2 kap. 11 expropriationslagen föreskrivs att om staten, en kommun, ett landsting eller ett kommunalförbunds inom ett visst område ska vidta en byggnads- eller anläggningsåtgärd som kan föranleda expropriation enligt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 6 a, 7, 7 a, 8, 9 eller 10 § och kan med skäl antas att åtgärden medför ett väsentligt ökat värde för en fastighet i områdets omedelbara närhet eller avsevärt ökar möjligheterna att utnyttja en sådan fastighet, får fastigheten exproprieras av den som vidtar åtgärden, om det med hänsyn till kostnaderna för åtgärden och övriga omständigheter är skäligt. Det som sagts nu om fastighet tillämpas också på särskild rätt till fastighet.

⁴ Prop. 2013/14:126 s. 164.

Överväganden och förslag

Vårt förslag om att överenskommelse om värdeåterföring ska ingå som en del i ett exploateringsavtal innebär att exploateringsavtalens materiella innehåll utökas. Vi har övervägt om detta skapar behov av att ytterligare reglera exploateringsavtalens innehåll och förfarande. Vi bedömer att våra förslag inte föranleder några ytterligare ändringar i fråga om exploateringsavtalens innehåll och förfarande.

Bör värdeökningen vara av viss betydelse?

Vi har övervägt om möjligheterna till värdeåterföring bör begränsas till fall då värdeökning av viss betydelse kan påvisas. I miljöbalkens bestämmelse om återföring av värdeökning till följd av avhjälpande av miljöskador har någon viss nivå på värdeökningen inte reglerats. En förutsättning för värdestegringsringsexpropriation enligt expropriationslagen är att en fastighet ökar *väsentligt* i värde. Ett markanvändningsavtal enligt finsk rätt förutsätter att en detaljplan medför *avsevärd nytta* för en markägare.

Skäl som talar för att värdeökningen bör vara av en viss betydelse för att en kommun och fastighetsägare ska kunna ingå avtal om värdestegringsersättning är följande. I flera fall kan antas att värdestegringen kommer att vara låg. En begränsning av värdeåterföring till de fall där värdeökningen är väsentlig skulle innebära att värdeåterföring skulle förbehållas fall då det kan förväntas att den enskilde fastighetsägaren faktiskt uppfattar värdestegringen. Den objektiva och subjektiva bilden av värdeökning bör ligga så nära varandra som möjligt. Om lagtexten endast anger "värdeökning" kan diskussioner och förhandlingar med fastighetsägare uppstå om en fastighet ökar i värde eller inte. Om lagtexten i stället anger "väsentlig" eller "avsevärd" värdeökning undviks sådana diskussioner med fastighetsägare då utgångspunkten är att det är fråga om värdeökning av betydelse.

Skäl som talar mot en sådan begränsning är följande. Parterna till ett frivilligt avtal bör själva kunna avgöra när värdeökningen är så pass betydande att det finns skäl att ingå avtal. Mot bakgrunden av svårigheterna att närmare reglera vad som skulle kunna anses utgöra en "väsentlig" värdeökning kan det skapa osäkerhet om vilka fastighetsägare som kommer att träffas av reglerna. Det går visserligen inte heller att ange vad som skulle kunna vara en "värdeökning", men

att inte begränsa värdeökningen till en viss nivå skulle innebära att alla fastighetsägare kan träffas av reglerna. Detta leder till ett mer förutsägbart system.

Som vi har anfört ovan, under avsnitt 4.1, är ett grundläggande syfte med värdestegringsersättning att värdeökning till följd av offentliga investeringar i transportinfrastruktur ska komma samhället till godo. Utifrån EU:s statsstödsregler och ett rättvise- och likabehandlingsperspektiv framstår det som mindre lämpligt att införa en bestämmelse om värdeökning av viss nivå, eftersom vissa fastighetsägare då skulle undantas från bestämmelserna, trots att de har åtnjutit en viss nivå av värdeökning. Regler om värdeåterföring bör därför utformas så att kommuner måste vända sig till samtliga fastighetsägare inom en detaljplan som får en värdeökning för sin fastighet. Mot bakgrund av vad vi anfört ovan bedömer vi att möjligheterna till värdeåterföring inte bör begränsas till fall då värdeökning av viss betydelse kan påvisas.

Fastställande av värdeökningen

I ett frivilligt avtalsbaserat instrument som vi nu föreslår bör frågan om värdeökningens storlek och beräkningen av denna vara en fråga för parterna att enas om.

Bör hela eller delar av värdeökningen kunna återföras?

Vi föreslår att överenskommelser om värdestegringsersättning kan avse hela eller del av värdeökningen för en fastighet. Frågan om ersättningens storlek bör vara upp till parterna att enas om. Mot bakgrund av att ett grundläggande syftet med våra förslag om värdestegringsersättning ska vara att återföra värdeökning till samhället, bör hela värdeökningen kunna återföras. Att begränsa värdeåterföringen till endast en viss del av värdeökningen skulle därför strida mot detta syfte. I detta ligger även en rättviseaspekt gentemot de fastighetsägare som inte berörs av värdehöjande transportinfrastrukturinvesteringar från samhällets sida.

Ett frivilligt avtalsbaserat instrument för värdeåterföring som vi nu föreslår bygger på incitament. Detta gör det sannolikt att överenskommelser om värdestegringsersättning ofta kan komma

att utgöra delar av värdeökningen. En fastighetsägare kan dock ha olika incitament i avtalsförhandlingarna. För någon kan detta vara att få behålla en del av värdeökningen och för en annan kan det vara att transportinfrastrukturen faktiskt kommer till stånd eller att den kan genomföras snabbt för att på olika sätt kunna dra nytta av transportinfrastrukturen, exempelvis för en på fastigheten bedriven verksamhet.

När ska betalning av värdestegringsersättning ske?

Vi har övervägt om det behövs bestämmelser som reglerar när värdestegringsersättning ska betalas till kommunen. Det finns inga bestämmelser om betalning beträffande exploateringsavtalen. Vi anser att detsamma bör gälla i fråga om den del av exploateringsavtalen som avser värdestegringsersättning. Det blir detta en fråga för parterna att enas om.

Överklagande

En kommuns beslut att ingå ett exploateringsavtal kan överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen. En laglighetsprövning utgör en formell prövning och avser inte lämpligheten i de överenskommelser som antecknats i avtalet. Vi anser att en utökning av exploateringsavtalens innehåll med överenskommelse om värdestegringsersättning inte föranleder någon ändring i överklagandehänseende. Möjligheten att kunna överklaga värdestegringsersättning är viktig främst i syfte att kunna kontrollera efterlevnaden av främst likställighetsprincipen. Liksom för övriga delar av ett exploateringsavtal bör tvister om värdestegringsersättning prövas genom talan i allmän domstol.

4.2.3 Riktlinjer för exploateringsavtal ska ange principerna för och skapa förutsägbarhet om värdeåterföring

Förslag: Det ska framgå av kommunernas riktlinjer för exploateringsavtal om en kommun avser att avtala om värdeåterföring i exploateringsavtalen och vilka de grundläggande principerna för värdeåterföring är.

Gällande rätt

Kommunen måste i förväg, innan detaljplanarbetet påbörjas, informera om den avser att ingå exploateringsavtal för vissa områden. Detta ska ske genom riktlinjer, som ska ange utgångspunkter och mål för exploateringsavtal. Detta regleras i 6 kap. 39 § plan- och bygglagen.

Riktlinjerna kan på en översiktlig nivå redovisa när, under vilka förhållanden och inom vilka geografiskt avgränsade områden som kommunen avser att ingå exploateringsavtal. På så sätt kan kommunen offentliggöra sina avsikter att förhandla om exploateringsavtal. Genom detta ska exploitörer i god tid kunna förutse vilka krav och förutsättningar som de kommer att mötas av i förhandlingarna med kommunen. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelningen av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner. Det kan handla om vilka åtgärder och kostnader som kommunen avser att få täckning för genom exploateringsavtal och på vilka grunder detta ska ske. Riktlinjerna kan även ange på vilket sätt kommunen tidsmässigt och formellt har tänkt bereda frågan om sådana avtal.⁵ Beslut om att anta riktlinjer kan överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen⁶.

⁵ Prop. 2013/14:126 s. 150–151.

⁶ 13 kap. 1 § PBL.

Övervägande och förslag

Reglerna om exploateringsavtal infördes i plan- och bygglagen för att skapa förutsägbarhet. Förutsägbarhet är också viktigt för värdestegringsersättning. Fastighetsägare behöver kunna förutse om de kommer att bli träffade av värdestegringsersättning.

Reglerna om exploateringsavtal syftar vidare till att åstadkomma balans mellan de avtalsslutande parterna, det vill säga kommuner och fastighetsägaren eller byggherren. Ett sätt att åstadkomma detta var att reglera avtalens innehåll. Ett annat sätt var att införa krav på riktlinjer om exploateringsavtalen. Genom riktlinjerna ska fastighetsägaren kunna förutse vilka kostnader som kommunen avser att få täckning för av fastighetsägaren eller byggherren. Det finns således ett befintligt instrument för att skapa förutsägbarhet för värdestegringsersättning.

Då exploateringsavtalens materiella innehåll enligt vårt förslag utökas genom överenskommelse om värdeåterföring kommer exploateringsavtalen att tillföras en ny beståndsdel. Denna beståndsdel kommer att utgöra en kostnad i exploateringsavtalet som kommer att utgå från fastighetens värdeökning. De exploateringsavtal som tecknas i dag, och som innehåller överenskommelser om kostnadsdelning, utgår normalt från infrastrukturens kostnader snarare än från vilken värdeskapande effekt som infrastrukturen ger. Det finns därför skäl att särskilt informera i riktlinjerna om exploateringsavtalen kan komma att omfatta värdeåterföring. Vi föreslår därför att ett tillägg görs så att riktlinjerna även ska ange om kommunen avser att använda sig av avtal om värdeåterföring.

4.3 Övervägda alternativ

I avsnitt 4.2 har vi lämnat våra förslag till ett system för värdestegringsersättning. Som vi där har redogjort för förordar vi ett frivilligt och förhandlingsbaserat system för värdeåterföring. Som framgår av avsnitt 2.4.2 finns i dag ett befintligt system för värdeåterföring genom värdestegringsexpropriation. Detta system bygger på tvång genom att en myndighet ensidigt kan besluta om att en fastighet ska exproprieras. I samma avsnitt beskriver vi Finlands system för ersättning för kommunernas kostnader för samhälls-

byggande. Där talas om markägares skyldighet att delta i kostnaderna för samhällsbyggande. I första hand ska kommunerna söka få ersättning från markägare för sina kostnader för samhällsbyggande genom markanvändningsavtal. Om överenskommelse inte kan nås med en markägare kan kommunen besluta om markägarens ersättning. Det är alltså ett system som bygger på tvång eftersom markägaren på det ena eller andra sättet är skyldig att ersätta kommunen. Genom avtalsmöjligheten har markägaren möjlighet att förhandla med kommunen om ersättningen och därmed påverka ersättningens storlek.

Som alternativ till det avtalsbaserade verktyget, värdestegringsersättning, som vi föreslår har vi övervägt olika verktyg som bygger på tvång.

Alternativ A: Hänvisa till möjligheten att använda värdestegringsexpropriation.

Alternativ B: Utforma tvångsregeln som ett avtalstvång.

Alternativ C: Inspireras av det finska systemet där kommunen genom myndighetsbeslut kan ta ut ersättning för värdeökningen.

Alternativ A

I avsnitt 4.1 har vi redogjort för våra bedömningar i fråga om möjligheten att tillämpa värdestegringsexpropriation för att få tillstånd värdeåterföring. Att söka få tillstånd värdeåterföring genom expropriation framstår som alltför ingripande i jämförelse till de alternativ som finns. Det är inte heller ett effektivt verktyg för att få tillstånd värdeåterföring. Dock ser vi inga hinder mot att bestämmelsen finns kvar som ett förhandlingsverktyg för en kommun.

Alternativ B

Avtalstvång förutsätter en påföljd vid vägran att ingå avtal. Oavsett vilken påföljd som väljs innebär den en rättslig process och prövning. Vi ser inga uppenbara fördelar med att den rättsliga prövningen avser skyldigheten att ingå avtal och påföljd för brott mot denna skyldighet, i stället för att som i det finska systemet avse den ersättning som den enskilde markägaren ska utge. Det bör även noteras att oviljan till att ingå avtal i det enskilda fallet kan

vara hänförlig till andra avtalsvillkor än nivån på värdestegringsersättningen, vilket blir svårt att hantera vid en prövning av brott mot avtalstvånget. Ett avtalstvång medför även risk att andra avtalsvillkor än ersättningsbeloppet underkänns vid överprövning, vilket kan leda till upprepade processer och onödig byråkrati. Avtalstvång förekommer endast undantagsvis i svensk rätt och då främst för att säkra tillgång till varor och tjänster i monopolsituationer samt för att undvika diskriminering. Vår uppfattning är att ett avtalstvång även i det avseendet framstår som mindre lämpligt.

Alternativ C

Alternativ C är enligt vår bedömning lämpligast som utgångspunkt för ett alternativ till ett frivilligt instrument för värdeåterföring. Tvångsregler, det vill säga att ersättningen ska fastställas genom beslut av kommunen, liksom gatukostnadsersättning och ersättning för värdehöjning till följd av avhjälpande av förorenings-skador, bör utformas med utgångspunkt i befintlig lagstiftning.

4.3.1 Ett tvångsverktyg som ett alternativt förslag

Som alternativ till ett frivilligt avtalsbaserat instrument för värdeåterföring framstår myndighetsbeslutet som det bästa både ur funktionellt och juridiskt perspektiv. Vi förordar att myndighetsbeslutet ska kunna användas om avtal inte kan komma till stånd, likt det finska systemet. Sådana instrument finns också i befintlig lagstiftning i form av värdestegringsexpropriation, gatukostnadsersättning och ersättning för avhjälpande av förorenings-skador. Ett sådant instrument kan ligga till grund för kostnadsdelning i ett exploateringsavtal. Nedan redogör vi för våra bedömningar om hur grunddragen för ett verktyg om värdeåterföring som bygger på myndighetsbeslut bör utformas.

Bör värdeökningen vara av viss betydelse?

Vi har övervägt om möjligheterna till värdeåterföring bör begränsas till fall då värdeökning av viss betydelse kan påvisas. I det finska systemet för utvecklingskostnadsersättning är det markägare som har en *avsevärd nytta* av en detaljplan som träffas av reglerna. Finsk rätt undantar markägare vars områden i detaljplanen får byggrätt bara för bostadsbyggande och byggrätten eller den utökade byggrätten inte omfattar mer än 500 kvadratmeter våningsyta, vilket bland annat motiveras med att någon avsevärd värdepåverkan knappast kan komma ifråga för enskilda små byggrätter.⁷ I miljöbalkens bestämmelse om återföring av värdeökning till följd av avhjälpan av miljöskador har någon viss nivå på värdeökningen inte reglerats. När det gäller värdestegringsexpropriation förutsätts att en åtgärd medför ett *väsentligt ökat värde* för en fastighet för att expropriation ska kunna ske.

Skäl som talar för att värdeökningen bör vara av viss betydelse är följande. I flera fall kan antas att värdestegringen kommer att vara låg. En begränsning av värdeåterföring till de fall där värdeökningen är väsentlig skulle innebära att värdeåterföring skulle förbehållas fall då det kan förväntas att den enskilde fastighetsägaren faktiskt uppfattar värdestegringen, vilket skulle ge kunna främja systemets legitimitet för de berörda. En sådan begränsning skulle vidare kunna innebära något minskade administrativa uppgifter jämfört med ett frivilligt värdebaserat system. Eftersom en kommun redan har att avtala med fastighetsägare om andra frågor i ett exploateringsavtal bedömer vi att en minskad administration dock är marginell. Vi har övervägt möjligheten att ange värdeökning i procentsatser, men uteslutit detta eftersom det skulle slå olika mot olika fastighetsägare. Vi bedömer därför att det ligger närmare till hands att utgå från befintliga kriterier så som exempelvis ett väsentlighetskriterium. Ett praktiskt problem med en bestämmelse om viss nivå för värdeökningen, exempelvis "väsentligt" är att bestämma vad som ska anses utgöra en "väsentlig" värdeökning. Fördelen med ett system som bygger på myndighetsbeslut jämfört med ett frivilligt avtalsbaserat system är att detta över tid skulle kunna klargöras i praxis, eventuellt i kombination med uttalanden i förarbeten.

⁷ RP 167/202 rd s. 20.

Skäl som talar emot en sådan begränsning är följande. Mot bakgrunden av svårigheterna att närmare reglera vad som skulle kunna anses utgöra en ”väsentlig” värdeökning kan det skapa osäkerhet om vilka fastighetsägare som kommer att träffas av reglerna. Det går visserligen inte heller att ange vad som skulle kunna vara en ”värdeökning”, men att inte begränsa värdeökningen till en viss nivå skulle innebära att alla fastighetsägare kan träffas av reglerna. Detta leder till ett mer förutsägbart system.

Som vi har anfört ovan, i avsnitt 4.2.2 är ett grundläggande syfte med värdestegringsersättning att värdeökning till följd av offentliga investeringar i transportinfrastruktur ska komma samhället till godo. Utifrån EU:s statsstödsregler och ett rättvise- och lika-behandlingssperspektiv framstår det som mindre lämpligt att införa en bestämmelse om värdeökning av viss nivå, eftersom vissa fastighetsägare då skulle undantas från bestämmelserna, trots att de har åtnjutit en viss nivå av värdeökning. Regler om värdeåterföring bör därför utformas så att kommuner måste vända sig till samtliga fastighetsägare inom en detaljplan som får en värdeökning för sin fastighet. Möjligheterna till värdeåterföring bör därför inte begränsas till fall då värdeökning av viss betydelse kan påvisas.

Fastställande av värdeökningen

Ett system för värdeåterföring som bygger på ensidigt myndighetsbeslut måste vara förutsägbart. Av vikt är också att samma förfarande ska gälla för alla berörda fastighetsägare. Vi bedömer därför att med ett tvångssystem är det nödvändigt att reglera hur värdestegringen ska beräknas.

Miljöbalkens regler om värdeåterföring vid avhjälpande av miljöskador anger inte hur värdestegringen ska beräknas. Någon praxis eller vägledning i frågan finns inte.

Vid värdestegringsexpropriation ska betalningen motsvara fastighetens marknadsvärde. Någon beräkning av själva värdeökningen blir därför inte nödvändig i dessa fall. Reglerna om värdestegringsexpropriation ger därför ingen ledning för hur värdeökning bör beräknas avseende det föreslagna verktyget värdestegringsersättning.

Värdeökning kan beräknas på olika sätt. I det finska systemet fastställs värdestegringen genom tillämpning av bestämmelserna om

ersättningsgrunder i den finska inlösningslagen. Värdestegringen fastställs genom en jämförelse av markens värde vid inledande av planarbetet och dess värde enligt godkänd plan⁸. Därigenom beaktas inte bara värdepåverkan av viss transportinfrastruktur utan hela det värde som detaljplanen tillför marken. Det finska systemet syftar således till en mer omfattande värdeåterföring än vad som nu föreslås.

Värdering vid tvångsvisa ianspråktaganden baseras normalt på expropriationsrättsliga regler och vi ser inget skäl till avsteg från detta vid fastställande av värdeökning till grund för värdestegringsersättning.

Värdeökning av viss transportinfrastruktur kan fastställas genom en jämförelse av fastighetens värde vid beslut om anläggande av transportinfrastrukturen och värdet efter genomförd infrastruktur. I avsaknad av möjligheter att vid värderingstidpunkten tillgodogöra fastigheten transportinfrastrukturen genom befintlig eller förväntad byggrätt, riskerar denna värdeökning i enskilda fall bli mycket låg. Så kan exempelvis förväntas bli fallet för en fastighet med pågående och förväntad fortsatt användning för jordbruksändamål, för vilket den nya infrastrukturen har ringa betydelse. Om en sådan fastighet senare planläggs för bostäder eller handel kan dock en betydande värdepåverkan från transportinfrastrukturen realiseras och påvisas. Det vore då orimligt att endast basera ersättningen på den värdepåverkan som uppkom vid anläggandet av transportinfrastrukturen.

Därmed bör en mer rättvisande modell vara att värdepåverkan, på samma sätt som i det finska systemet, fastställs efter jämförelse mellan värdet före respektive efter detaljplanen. Därigenom kan transportinfrastrukturens värdepåverkan för det faktiska användningsområdet tillgodoräknas när detta fastställts. För att värdeåterföringen endast ska avse transportinfrastrukturens värdepåverkan måste då värderingen korrigeras med avdrag för de värden som detaljplanen i sig tillför. Underlag för detta bör kunna fås genom en ortsprisanalys avseende fastigheter med motsvarande läge och användning, i enlighet med expropriationsrättens principer. En sådan analys kan bli komplicerad. Det kan vidare ifrågasättas om inte värdeåterföring i likhet med det finska systemet borde baseras på samtliga de värden som detaljplan och infrastruktur tillför fastig-

⁸ RP 167/202 rd s. 23.

heten, i stället för att söka urskilja en enskild transportinfrastrukturspåverkan.

Oavsett modell måste värdeförändring hänförliga till andra faktorer identifieras och dras från, eller läggas till den värdestegring fastigheten genomgått under relevant period. Värdering bör ske utan hänsyn till värdeåterföringsreglerna som annars kan förväntas dämpa eller till och med utplåna värdeökningen. De expropriationsrättsliga principerna ger utrymme för sådan hänsyn. I den mån förväntningsvärden uppkommit innan beslut om transportinfrastrukturen fattats bör dessa kunna beaktas, men måste särskiljas från förväntningsvärdena hänförliga till framtida detaljplanering om förslaget att värdeåterföring endast ska avse transportinfrastrukturens påverkan ska upprätthållas.

Bör hela eller delar av värdeökningen återföras?

I det finska systemet för utvecklingskostnadsersättning kan högst 60 procent av värdestegringen tas ut. En kommun kan bestämma att ett lägre maximibelopp ska tillämpas i kommunen eller för ett visst område som ska planläggas. I miljöbalkens bestämmelse om återföring av värdeökning till följd av avhjälpande av miljöskador finns ingen sådan begränsning. Enligt denna bestämmelse ska ersättningen i stället motsvara värdeökningen. När det gäller värdestegringsersättning ska ersättningen motsvara marknadsvärdet.

Utvecklingskostnadsersättningen baserar sig på kommunens kostnader för ett planområde.⁹ Detta är vidare än den nu föreslagna värdestegringsersättningen, som endast baserar sig på återförande av värdeökning. Att de medel som inkommer från värdestegringsersättningen ska användas för att finansiera transportinfrastrukturen utgör endast en tänkt effekt av värdeåterföringen. Mot bakgrund av att det grundläggande syftet med våra förslag om värdestegringsersättning ska vara att återföra värdeökning som har uppstått på grund av offentliga investeringar i transportinfrastruktur till samhället bör hela värdeökningen kunna återföras. Eftersom ett tvångssystem inte bygger på incitament skulle det inte möta några hinder utifrån systemets funktionalitet och effektivitet att utgå från att

⁹ RP 167/202 rd s. 17.

hela värdet ska återföras. Vi ser dock inga hinder mot att en maximinivå för ersättningen införs. Utifrån EU:s stadsstödsregler och ett likabehandlingsperspektiv är det dock nödvändigt att samma nivå ska gälla för alla. Mot bakgrund av detta bör det inte föreslås några möjligheter för en kommun att besluta om en lägre maximinivå i kommunen eller något område i kommunen, så som det finska systemet tillåter. Vi anser att reglerna bör vara likvärdiga i hela landet.

När får kommunen tidigast respektive senast fatta beslut om att ta ut värdeåterföring?

I fråga om gatukostnadsersättning får en kommun inte slutligt besluta om kostnadsfördelning förrän granskningstiden eller tiden för yttrande över kommunens förslag till kostnadsfördelning har löpt ut.¹⁰

När det gäller värdeåterföring till följd av avhjälpande av miljöskador enligt miljöbalken anges inte när tillsynsmyndigheten får väcka talan hos domstol.

Rätten att exproprieras inträder på ett tidigt stadium, nämligen redan innan de värdeförhöjande åtgärderna har vidtagits. En förutsättning för expropriationstillstånd är dock att planeringen av åtgärderna har nått så långt att det står klart att de verkligen kommer att genomföras. Någon detaljredovisning krävs inte, men det är nödvändigt att åtgärdernas art och omfattning redovisas i stora drag så att tillståndsprövningen kan bygga på en någorlunda säker uppfattning om den effekt som åtgärderna får på kringliggande mark.¹¹

I det finska systemet för utvecklingskostnadsersättning ska kommunen fatta beslut om fastställande av utvecklingskostnadsersättningen efter det att detaljplanen har godkänts.

Vid tvångsvis uttag av värdestegringsersättning talar rättssäkerhetsaspekter för att transportinfrastrukturprojektet ska ha nått en viss grad av konkretisering och att dess genomförande kan anses säkerställt innan markägare tvingas betala för det. Därvid framstår den tidigaste tidpunkten för värdestegringsexpropriation som en lämplig utgångspunkt även för värdestegringsersättning. I den mån

¹⁰ 6 kap. 32 § PBL.

¹¹ Prop. 1971:122 s. 164–165.

själva betalningstidpunkten kan skjutas fram kan det medge större frihet i fråga om när kommunen får fatta beslut om värdeåterföring.

Behovet av förutsägbarhet och rättssäkerhet talar för en begränsning i tiden. Ett exploateringsavtal får inte avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående i andra fall än när detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad. Detsamma bör gälla även för värdestegringsersättning.

När ska betalning av värdestegringsersättning ske?

När det gäller återföring av värdeökning på grund av avhjälpande av en miljöskada finns inga regler om när betalning ska ske. Det blir upp till domstolen att bestämma.

En fastighetsägare blir skyldig att betala gatukostnadsersättning när den anläggning som ersättningen avser kan börja användas för avsett ändamål för ägarens fastighet och kommunen begär betalning.¹²

Enligt det finska systemet för utvecklingskostnadsersättning ska kommunen fastställa ersättningen utan dröjsmål efter det att detaljplanen har godkänts. Kommunen ska debitera ersättningen när fastigheten kan bebyggas med lagakraftvunnet bygglov enligt detaljplanen¹³.

Med den tvingande värdestegringsersättning är en reglering av tidpunkten för betalning logisk och viktig ur rättssäkerhetsperspektiv. Därvid bör övervägas om utrymme ska ges för att vid behov knyta betalningen till beviljandet av bygglov i enlighet med den relevanta detaljplanen. Tiden för betalning blir då beroende av när fastighetsägaren ansöker om bygglov enligt bygggrätt i detaljplanen. Därmed skulle kommunen kunna ge en lättnad för markägare med begränsad likviditet, och en viss flexibilitet. Betalningsansvaret bör då följa med fastigheten vid en eventuell överlåtelse för att så långt möjligt säkerställa betalningsförmåga.

Det kan förekomma situationer då den aktuella transportinfrastrukturen ligger längre fram i tiden. Mot bakgrund av detta bör betalningstidpunkten bestämmas till tidpunkten för genomförandet av transportinfrastrukturen eller bygglov meddelas. Därmed behöver inte markägarna ligga ute med pengar avseende projekt som inte realiserats

¹² 6 kap. 34 § PBL.

¹³ 12 kap. 91 i § markanvändnings- och bygglagen.

och vars genomförande kanske är osäkert, samtidigt som kommunerna undviker risken att behöva återbetala ersättning då ett projekt inte kan genomföras som planerat.

Överklagande

När det gäller återföring av värdeökning på grund av avhjälpande av en miljöskada bedömer Naturvårdsverket att tillsynsmyndigheten kan kräva ersättning genom att väcka talan i vanlig ordning vid allmän domstol, det vill säga tingsrätt som första instans. Om markägaren vill överklaga domen kan den då göra det till hovrätten.

För värdestegringsexpropriation ska först regeringen besluta om expropriationstillstånd. Regeringen har möjlighet att i viss utsträckning delegera beslutanderätten i tillståndsärenden till myndigheter, i första hand länsstyrelserna.¹⁴ Regeringens beslut kan överklagas genom rättsprövning. Därefter ska ansökan om stämning göras hos mark- och miljödomstolen, för att lösa in mark som omfattas av expropriationsbeslutet. Ansökan om stämning kan också göras av fastighetsägaren¹⁵. Ett mål om expropriering föregås av ett särskilt tillståndsbeslut, som ska fullföljas genom ansökan om stämning inom ett år från det att tillståndet beviljades. mark- och miljödomstolens dom överklagas till Mark- och miljööverdomstolen.¹⁶

Beslut som avser grunderna för uttag av gatukostnadsersättning och generella villkor för detta får överprövas genom kommunalbesvär¹⁷. Tvist avseende den kostnadsersättning den enskilde markägaren ska erlägga och villkoren för detta prövas av mark- och miljödomstolen som första instans¹⁸.

Det finska systemet för utvecklingskostnadsersättning föreskriver att fastighetsägaren kan överklaga kommunens beslut om debitering av utvecklingskostnadsersättningen hos förvaltningsdomstolen, där förvaltningsprocesslagen ska tillämpas.¹⁹

Förvaltningsdomstolens kompetens inom ramen för plan- och bygglagen är laglighetsprövning efter kommunalbesvär. En laglig-

¹⁴ 3 kap. 1 § expropriationslagen (1972:719).

¹⁵ 5 kap. 4 § expropriationslagen (1972:719).

¹⁶ 1 kap. 2 § lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

¹⁷ 13 kap. 1 § 5 p. plan- och bygglagen.

¹⁸ 15 kap. 10 § plan- och bygglagen.

¹⁹ 25 kap. 189 b § markanvändning- och bygglagen.

hetsprövning är begränsad till om beslutet (i) inte har tillkommit i laga ordning, (ii) hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen, (iii) har fattats av ett organ som därigenom har överskridit sina befogenheter eller (iv) strider mot lag eller annan författning.²⁰ Kännetecknande för de frågor som omfattas av laglighetsprövningen är att de berör den kommunala kompetensen och förhållandet mellan kommunen och dess medlemmar som kollektiv.

Vid beslut om uttag av värdestegringsersättning är dock fråga om relationen mellan kommunen och en enskild kommunmedlem. Se i detta avseendet exempelvis uppdelningen av överprövningskompetensen vid beslut om gatukostnadsersättning. Vår bedömning är att ett beslut om enskild markägares ersättningsskyldighet baserad på värdeåterföring är närbesläktat med gatukostandsersättning och berör under alla förhållande relationen mellan kommunen och den enskilde. Därmed bör prövningen inte begränsas till en laglighetsprövning, utan bör överklagas till mark- och miljödomstol.

Ytterligare skäl för att mark- och miljödomstolen bör vara första instans vid överprövning vid tvist om ersättningens storlek är att tvistefrågan i de flesta fall kan antas bestå av värderingsfrågor. Dessa frågor är nära besläktade med exempelvis inlösen och expropriationsmål, vilka prövas av mark- och miljödomstolen, 5 kap. 1 § expropriationslagen. Mark- och miljödomstolens sammansättning, kompetens och erfarenhet talar med styrka för att även prövning av värdeåterföringsersättning bör falla inom domstolens kompetensområde. I den mån beslut om värdeåterföring i likhet med gatukostnadsersättning sker genom ett generellt beslut avseende grunder och villkor för uttag, genom riktlinjer, är det dock av samma skäl lämpligt att ett sådant beslut endast kan överprövas genom laglighetsprövning, varvid den enskilde på motsvarande sätt bör ges möjlighet till överprövning i mark- och miljödomstolen avseende den individuella ersättningsskyldigheten.

²⁰ 10 kap. 8 § kommunallagen.

5 Genomförande och ikraftträdande

Förslag: Förslagen till ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ska träda i kraft den 1 januari 2016.

Ikraftträdande

Vi föreslår att ändringarna i plan- och bygglagen (2010:900) och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ska träda i kraft den 1 januari 2016. Vi bedömer att de aktörer som berörs av förslagen, fastighetsägare, kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter, inte behöver någon tid för att förbereda sig för ändringarna. Förslagen innebär inga nya uppgifter för någon aktör, utan endast nya möjligheter för de berörda aktörerna. När det gäller de föreslagna ändringarna i plan- och bygglagen innebär de att exploateringsavtalens materiella innehåll utökas. Det blir således ett tillägg till ett förfarande som kommuner redan tillämpar. Fastighetsägare kommer att informeras via kommuners riktlinjer för exploateringsavtal om kommuner avser att använda sig av de föreslagna ändringarna.

Övergångsbestämmelser

Vi bedömer att det saknas anledning att föreslå några övergångsbestämmelser.

Genomförande

Vi föreslår två huvudförslag för att offentliga investeringar i transportinfrastruktur ska kunna återföras till samhället. För det första föreslår vi ett avtalsbaserat verktyg för värdeåterföring i samband med exploateringsavtal avseende kommunal medfinansiering av statlig och regional transportinfrastruktur samt kommunal transportinfrastruktur som i det enskilda fallet inte omfattas av exploateringsavtalet. För det andra föreslår vi att kommuners möjligheter att medfinansiera regional transportinfrastruktur förtydligas och underlättas. De två förslagen hänger ihop med avseende på den kommunala medfinansieringen av regional transportinfrastruktur och värdeåterföring avseende sådan transportinfrastruktur och bör med fördel betraktas som en helhet. Förslagen kan dock genomföras åtskilda, eftersom en kommun kan medfinansiera regional transportinfrastruktur även med dagens lagstiftning.

6 Konsekvensutredning

I detta kapitel redogör vi för de bedömda konsekvenserna av vårt förslag till värdeåterföring. Den sammanfattande slutsatsen av konsekvenserna är att då förslaget om bestämmelser om värdeåterföring bygger på frivillighet kommer tillämpningen att styras av huruvida det går att finna vinnande överenskommelser. Det innebär att såväl samhällsekonomiska effekter som kommunernas intäkter bedöms försiktigt positiva. Storleken på effekterna är emellertid svårbedömda och kommer att avgöras av i vilken utsträckning bestämmelserna om värdeåterföring kommer att tillämpas.

6.1 När vi mål och kommer vi till rätta med problem?

Det förslag vi lägger fram i denna delrapport är ett frivilligt verktyg som baseras på förhandling mellan två parter med ömsesidig nytta. Det medför att det inte förekommer några tvingande pålagor eller moment, och därmed inga obligatoriska kostnader. Syftet med utformningen av förslaget är att skapa en förhandlingssituation som kan gynna samhällsutvecklande investeringar. Förslaget bygger med andra ord på att det skapas goda skäl, incitament, för parterna att ingå avtal om värdeåterföring.

Vi har också föreslagit ett tillägg i befogenhetslagen som tydliggör kommuners och landstings möjligheter att medfinansiera andra kommuners och landstings byggande av väg och järnväg.

Konsekvensutredningen bygger i stora delar på en utredning som Ramböll Management gjort på Sverigeförhandlingens uppdrag.¹ Rapporten finns att läsa i sin helhet på www.sverigeforhandlingen.se

6.1.1 När vi målen om snabbare, bättre, mer infrastruktur, bostäder och annan exploatering?

Enligt direktivet ska förslaget leda till att medel från värdeåterföring kan användas för att finansiera den infrastruktur som ger fastighetsvärdesökningen, direkt via kommunala infrastrukturinvesteringar eller indirekt via kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur. Utformningen av förslaget ska också ge incitament till aktörerna att finna nyttomaximerande och kostnadsänkande lösningar för infrastruktur och exploatering. Med andra ord ska förslaget leda till att skapa incitament för samhällsbyggande aktörer att bygga snabbare, bättre och mer av både transportinfrastruktur och bostäder och att genomföra annan exploatering.

6.1.2 Mer medel till transportinfrastruktur

Fördelningen av kostnader i ett exploateringsavtal bygger på att det finns en nytta för fastighetsägaren. Genom att införa värdestegringsersättning som en materiell grund i exploateringsavtal och binda ersättningen till att täcka kommunens kostnader för den transportinfrastruktur som skapat värdeökningen, möjliggör verktyget för varje gång det används att mer medel kan användas till transportinfrastruktur. Det kan ske antingen genom kommunens medfinansiering till statliga och landstings investeringar, eller till kommunens egna investeringar i sådan transportinfrastruktur som inte omfattas av dagens exploateringsavtal.

Hur mycket medel det handlar om är beroende av hur ofta verktyget blir aktuellt att använda (detta utvecklas i avsnitt 6.1.4 nedan). För åren 2014 till 2017 uppskattas medfinansieringen av statlig transportinfrastruktur uppgå till drygt 6,6 miljarder kronor.²

¹ Ramböll Management (2015) *Underlagsrapport Konsekvensutredning av lagändring kring värdeåterföring*.

² Trafikverket. *Medfinansiering och förskottering av statlig infrastruktur från avtalsparter*. TRV 2015/14750, s. 5.

Värdestegringsersättningsverktyget kan bidra till att kommuner lättare kan föra en diskussion med fastighetsägare i kommunen om behovet av till exempel statlig infrastruktur. Genom en sådan dialog kan kommunen förhandla med stat och landsting om medfinansiering på tryggare grunder. Detta kan leda till ökad medfinansiering och bättre täckning för kommunens bidrag.

Med stöd i internationella och egna erfarenheter från Stockholmsförhandlingen bedömer vi att medel som inkommer genom värdestegringsersättning kommer att kunna utgöra en viktig, men begränsad, del av samhällets totala kostnad för transportinfrastrukturinvesteringar.

6.1.3 Snabbare och bättre samhällsbyggande

Det verktyg för värdeåterföring som vi föreslår syftar till att (genom att återföra medel från den fastighetsägare som gynnsats av en offentligfinansierad investering till samhället) skapa incitament för både kommun och fastighetsägare att samverka för ökade nyttor. Ansvaret för samhällsplanering, bostadsförsörjning, regionalt tillväxtarbete samt infrastrukturinvesteringar är fördelat mellan flera offentliga aktörer och företag för utveckling av såväl bostäder som kommersiella fastigheter som bedrivs på marknadens villkor. I en sådan situation är det värdefullt med ett verktyg som syftar till att skapa incitament för samverkan. Genom att kunna ingå avtal mellan fastighetsägare och kommun om hur en infrastrukturinvestering kan finansieras genom värdestegringsersättning skapas en form för förhandling om hur investeringen kan användas lokalt för att skapa nyttor för fastighetsägaren och samhället. Kommunen får incitament att driva planeringsprocessen effektivt och att medverka till ett värdeskapande av fastigheten, då dessa kan återspeglas i värdestegringsersättningen. En tät kollektivtrafikförsörd stadsmiljö har många fördelar vad gäller hållbarhet och har dessutom förutsättning att generera större fastighetsvärden³ och värdeåterföring.⁴ Fastighetsägarna får å sin sida incitament att bidra till den transportinfrastruktur som skapar mervärden för sina investeringar. De är betjänta av en snabb och

³ Stockholms läns landsting med flera (2011).

⁴ Walters (2012).

säker tidplan för utbyggnaden av transportinfrastrukturen och av att kunna diskutera värdehöjande utformning i samband med detaljplanläggning. När värdestegringsersättningen är erlagd finns incitament att bidra till ett snabbare genomförande från fastighetsägarens sida, i syfte att få tackning för sin utgift.

Om det avser en kommunal medfinansiering av en statlig eller landstingskommunal investering är verktyget, så som vi föreslagit det, en garant för att de medel fastighetsägaren bidrar med används till den aktuella investeringen och därigenom möjliggör ett snabbare genomförande. Även i detta fall finns incitament för kommunen att bedriva en effektiv planeringsprocess, som gör att fastighetsägarens bidrag blir en reell del av kommunens medfinansieringsbidrag.

Vi har övervägt ett tvingande verktyg. Konsekvensen av ett sådant skulle kunna bli att värdestegringsersättning erläggs i större omfattning än med ett frivilligt system, vilket skulle vara värdefullt. Ett tvingande system är också mer förutsägbart och rättvist. Emellertid har vi bedömt att ett tvingande system kräver mycket mer långtgående regleringar och bland annat måste kunna överklagas. En redan lång planeringsprocess skulle då kunna förlängas ytterligare med såväl administrativa bördor och genom långa ledtider vid överklagande och rättsprövning. En annan konsekvens är att förhandlingsmomentet riskerar att minimeras och därmed att nyttomaximerande och kostnadsminimerande uteblir. Vi föreslår att det frivilliga systemet införs som ett första steg och att ett tvångssystem kan övervägas om det frivilliga inte fungerar som avsett.

Värdet av att transportinfrastruktur snabbare kan komma på plats är stort. Tillgänglighet och minskade restider har många positiva samhällseffekter på arbets- och bostadsmarknaderna och kan bland annat leda till ett ökat bostadsbyggande.⁵

Förslaget i befogenhetslagen kan underlätta för kommuner och landsting att bedöma sina befogenheter i en framtida medfinansiering. Förslaget ändrar inte förutsättningarna för medfinansiering i sak, men kommer att underlätta bedömningen om kommunen eller landstinget inom ramen för sin kompetens får medfinansiera.

⁵ WSP (2014) *Samspelet mellan infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande – Hur ser sambandet ut?*

6.1.4 Vilka kommer att använda verktyget och hur ofta?

Då vårt förslag bygger på frivillighet är det svårt att bedöma hur många kommuner och fastighetsägare som kommer att vilja använda det. Ett rimligt antagande är att verktyget kommer att användas för de platser som får en stor värdeförändring av en transportinfrastrukturinvestering, till exempel fastigheter vid eller i närheten av en ny järnvägsstation eller en vägnlutning till det allmänna vägnätet där någon sådan inte tidigare har funnits. Dessa platser kan finnas i samtliga kommuner.

Ett annat antagande är att de kommuner där fastighetspriserna är sådana att det redan i dag finns en lönsamhet i fastighetsutveckling blir den förhandlingsbara värdepåverkan större. Sådana kommuner är de med en större stad (till exempel Jönköping, Umeå och Västerås), kommuner i storstadsområden (till exempel Burlöv, Ekerö, Huddinge, Lomma, Mölndal, Partille, Solna, Vallentuna och Värmdö), men också kommuner med betydande turistströmmar och många fritidsboende (till exempel Båstad, Gotland, Simrishamn och Tanum). Av Sveriges 290 kommuner är ca 58 sådana som nämnts ovan.⁶

De kommungrupper som nämnts återspeglar också i hög grad de kommuner som ingått medfinansieringsavtal med staten de senaste åren. Där är storstadskommuner, förortskommuner och större städer dominerande. Turismkommuner är inte lika frekvent förekommande.⁷ Sammantaget har 191 av landets 290 kommuner och 14 av landets 21 landsting ingått medfinansieringsavtal i olika omfattning för åren 2014 till 2017. Medfinansieringen (inklusive förskottering) uppgick under år 2014 till drygt en miljard kronor och beräknas till ungefär det dubbla under 2015.⁸

Det kan också nämnas att områden med höga fastighets- och tillgänglighetsvärden på marginalen har god nytta av förbättrad tillgänglighet, vilket i absoluta tal kan vara betydande summor. Men det finns också en potential i områden med relativt dålig tillgänglighet, där

⁶ Exempelen utgår ifrån Boverkets uppgifter om kommuners Tobins Q, en kvot mellan produktionskostnad och marknadspris. Uppgifterna baserar sig på småhusförsäljning och är speglar därför inte lönsamhet för att bygga flerfamiljshus, kontorsfastigheter eller andra fastigheter.

⁷ Medfinansiering och förskottering av statlig infrastruktur från avtalsparter, Trafikverket 2015. TRV 2015/14750, s. 5.

⁸ Medfinansiering och förskottering av statlig infrastruktur från avtalsparter, Trafikverket 2015. TRV 2015/14750, s. 5.

en transportinfrastrukturinvestering skulle kunna skapa mycket stora relativa fastighetsvärdeökningar.⁹

Det går med andra ord inte att ange hur vanligt det kan komma att bli att värdestegringsersättning blir föremål för förhandling mellan kommun och fastighetsägare. Sverigeförhandlingens bedömning är att det sannolikt blir vanligast i kommuner där det finns områden som är lönsamma att exploatera. Det kommer även enligt vår bedömning att vara aktuellt i övriga kommuner, om dessa i vissa delar påtagligt påverkas av en investering.

6.1.5 Andra samhällseffekter

Vårt förslag om värdestegringsersättning bygger på förhandling och frivillighet. De kommuner och fastighetsägare som kommer att ingå exploateringsavtal med värdestegringsersättning är de som är ömsesidigt betjänta av ett sådant avtal. Vår bedömning är därmed att förslaget inte har några direkt negativa konsekvenser.

Det finns dock farhågor om vissa negativa effekter som vi har mött under utredningens gång och som behandlas nedan.

Kommer storstadsområden att gynnas på andra områdens bekostnad vad gäller statliga transportinfrastrukturinvesteringar?

Sverigeförhandlingens bedömning är att storstadsområden inte kommer att särskilt gynnas på andra områdens bekostnad. Förslaget om värdeåterföring kan påverka möjligheterna för kommunerna att medfinansiera statliga transportinfrastruktur. Medfinansiering ska alltid prövas i samband med statliga investeringar i transportinfrastruktur, såväl i storstäder som i övriga kommuner.

Staten förhandlar inte direkt med fastighetsägarna i vårt förslag. Förhandling med fastighetsägaren sker med kommunen i samband med att exploateringsavtal upprättas. En förhandling kan då avse

⁹ En sådan slutsats drog till exempel Malmö när de jämförde fastighetsvärdeökningar i Limhamn, Rosengård och Lindängen. Malmö stad (2010) *Framtidens kollektivtrafik, Ekonomi och finansiering*.

kommunal transportinfrastruktur eller medfinansierad statlig eller landstingskommunal sådan.

Kommer förslaget att leda till dyrare eller färre bostäder?

Sverigeförhandlingens bedömning är att förslaget inte leder till dyrare eller färre bostäder.

För att byggherrar och andra aktörer på bostadsmarknaden ska få lönsamhet i sin verksamhet behöver marknadspriserna på bostäder överstiga produktionskostnaden. Värdeåterföring blir i sammanhanget en produktionskostnad. Som visats i avsnitt 2.2 finns som regel en ökande betalningsvilja för bostäder (och andra fastigheter) i tillgängliga lägen. Det vill säga att oavsett om produktionskostnaden är högre eller oförändrad kommer marknaden efterfrågan på bostäderna att öka försäljningspriset. Priset på tillgängliga bostäder är alltså högre än priset på jämförbara bostäder i ett mer otillgängligt läge, oavsett om värdeåterföring förekommit eller inte.¹⁰

En tänkbar konsekvens kan också vara att priset på obebyggda fastigheter (markpris) sjunker. Givet att köparen av fastigheten är medveten om att det kan tillkomma utgifter för värdeåterföring är denne beredd att betala mindre för fastigheten.¹¹ I vårt förslag till utformning av bestämmelser för värdeåterföring anser vi därför det som angeläget att de kommuner som avser att använda förhandlingar om värdestegringsersättning tidigt aviserar det i sina riktlinjer för exploatering.

En förbättrad tillgänglighet leder till bättre marknadsförutsättningar för bostäder och kan leda till ett ökat byggande.¹² Genom att värdeåterföring i vårt förslag sker i samband med förhandling om exploateringsavtal får såväl kommun som fastighetsägare incitament att använda marken så effektivt som möjligt och att denna bebyggelse sker samordnat med utbyggnad av transportinfrastruktur. Det innebär

¹⁰ Boverket (2015) *Markpriser, markbrist och byggande*. Marknadsrapport mars 2015.

¹¹ Cars, Kalbro och Lind (2013) *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur*. SNS förlag, s. 52–53 för teoretiskt resonemang, samt Ihlantfeldta och Shaughnessy (2004) *An empirical investigation of the effects of impact fees on housing and land markets* Regional Science and Urban Economics 34, s. 639–661 för empirisk undersökning.

¹² WSP (2014) *Samspelet mellan infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande – Hur ser sambandet ut?*

att samma plats kan bedömas rymma fler bostäder (eller andra lokaler) med de bestämmelser som vi föreslår.

Kommer hyresrätter att missgynnas?

Hyreslagen och hyresförhandlingslagen reglerar bland annat vad hyra för hyresbostäder får omfatta och hur förhandlingar ska gå till. Det så kallade bruksvärdessystemet syftar till att spegla kvaliteten på bostaden. För nybyggda hyresrätter, som kan beröras av förslaget på värdeåterföring, kan så kallad presumtionshyra användas. Reglerna för presumtionshyra syftar till att stimulera nyproduktion genom att tillåta att hyran för nybyggda hyresrätter överskrider bruksvärdeshyran på orten.¹³

För fastighetsägare som vill utveckla hyresrätter på sina fastigheter och ingår exploateringsavtal med kommunen samt förhandlar om värdestegringsersättning är syftet med vårt förslag att värdet av transportinfrastrukturen för den berörda fastigheten ska avspeglas i ersättningens storlek. Om villkoren för att uppföra hyresrätter gör en sådan exploatering mindre lönsam för fastighetsägaren än att till exempel uppföra bostadsrätter ska åtaganden i exploateringsavtal om hyresrätter återspegla detta. På så vis missgynnas inte förutsättningarna för lönsamhet för hyresrätter.

Hur stor tillkomsten av hyresrätter blir är beroende av fastighetsägarens prioriteringar och för kommunalt ägd mark styrd av den kommunala bostadspolitiska inriktningen.

6.1.6 Kommer vi tillrätta med problemen?

De problem vi funnit med dagens reglering är att formerna för värdeåterföring av statlig transportinfrastruktur och regionala kollektivtrafikanläggningar är otydlig och inte ändamålsenlig. Det samma gäller för de kommunala transportinfrastrukturinvesteringar som inte omfattas av gatukostnadsersättning och kostnadsdelning i exploateringsavtal.

¹³ Hyresnämnden, <http://www.hyresnamnden.se/Amnesomraden/Skalig-hyra/Undantag-vid-nyproduktion/> 2015-04-22

Förslaget är utformat för att förbättra tydlighet, förutsägbarhet och transparens i samband med värdeåterföring från fastighetsägare till kommuner.

Vårt förslag är utformat så att kommuner som vill använda värdeåterföring ska avisera detta i sina riktlinjer för exploatering vilket syftar till att skapa förutsägbarhet och transparens. Genom att i god tid i förväg känna till att den aktuella fastigheten berörs av värdeåterföring kan fastighetsägaren planera sina beslut med stöd av god information. Genom att göra värdeåterföring värde- och förhandlingsbaserat garanteras även att ersättningens storlek relateras till fastighetsägarens nytta av investeringen.

Vårt förslag innebär att medlen från värdestegringsersättning avtalas i exploateringsavtal som knyts till detaljplan. Detaljplanen är fastighetsägarens nyckel till att kunna realisera de värden som parterna kommer överens om. Vårt förslag är dessutom att knyta användandet av medlen till den transportinfrastruktur som skapat värdet, kommunal, landstingskommunal eller statlig. På så sätt ingår investeringen som motprestation i avtalet, vilket ytterligare stärker tydligheten och säkerheten för den part som gör investeringen.

6.1.7 Risk

Den risk värdeåterföring generellt har setts medföra har vi i förslaget arbetat för att minimera. Risken är att fastighetsvärden varierar över tid, med konjunkturen och andra ekonomiska förhållanden. I de fall då medfinansiering eller finansiering av transportinfrastruktur bygger på att få in intäkter genom ökade fastighetsvärden kan denna intäkt plötsligt förändras med förändrade ekonomiska förhållanden.¹⁴ Detta kan gälla såväl intäkter från försäljning av kommunala fastigheter (genom markanvisning) som genom det verktyg för värdeåterföring vi föreslår (värdestegringsersättning genom exploateringsavtal). Vi har hanterat denna risk genom att värdeåterföringen i vårt förslag ska ske i samband med att värdeökningen blir kapitaliserbar för fastighetsägaren. Genomförande av detaljplaner relaterar också till en närliggande tidsperiod (mellan fem och femton år) och

¹⁴ Peterson, George E. (2008) *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. Trends and Policy options, no 7. The World Bank, s. 12–13.

ersättningen har föreslagits ska avgöras av båda parter bedömning av värdestegringen.

6.2 Redovisning av konsekvenser enligt förordning

I detta avsnitt redogörs för de konsekvenser som efterfrågas i Kommittéförordningen (1998:1474) och Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och som inte redan behandlats i tidigare avsnitt i detta kapitel.

6.2.1 Potentiellt ökade intäkter för staten, kommuner och landsting

Förslaget om värdeåterföring kan påverka intäkterna för kommuner i positiv riktning. I förlängningen kan även intäkter för stat och landsting öka, om kommunerna har valt att medfinansiera statlig eller landstingsägd transportinfrastruktur i högre grad än vad som i dag förekommer.

Som beskrivits ovan i avsnitt 1.1.4 är det svårt att bedöma hur många kommuner och fastighetsägare som kommer att ingå exploateringsavtal med värdestegringsersättning och därmed även omfattningen på möjliga intäkter.

För att ändå illustrera storleken på möjlig framtida värdestegringsersättning kan redan Stockholmsförhandlingens överenskommelse 2013 användas.¹⁵ Beräkningen som gjordes för hur stora fastighetsvärden som en utbygg tunnelbana genererar visade på värdeökningar om drygt 15 miljarder kronor. Två tredjedelar av dessa värdeökningar ligger i kommunägda fastigheter (fördelade i de fyra kommuner som överenskommelsen omfattar). En tredjedel, drygt 5 miljarder kronor är värdeökning i fastigheter som kan vara aktuella för värdestegringsersättning.¹⁶ I Stockholmsöverenskommelsen

¹⁵ De fyra kommunerna som omfattas av överenskommelsen har alla Tobins Q över 1, de ligger i ett storstadsområde som har mycket transportinfrastruktur men också stora kapacitetsbrister. Huruvida värdena i Stockholmsöverenskommelsen går att översätta till andra regioner och situationer är mycket oklart, ändock tjänar det som illustration i detta sammanhang.

¹⁶ Hammar Locum Metior, (2013) *Ny tunnelbana nyttovärdering markanvändning – Sammanställning av kommunrapporter för Stockholms stad, Nacka kommun, Solna stad och*

medfinansierade kommunerna tunnelbanan (landstingets kollektivtrafikanläggning) med 5,2 miljarder kronor. Medfinansieringen från kommunerna motsvarade således en tredjedel av den bedömda värdeökningen i berörda fastigheter. Om proportionerna appliceras på den del av värdeökningen som skulle kunna bli föremål för värdestegringsersättning, skulle denna omfatta 1,8 miljarder kronor (totalt i de fyra kommunerna).

Med detta som exempel ges alltså en total värdeökning i direkt berörda fastigheter om cirka 15 miljarder kronor (som en effekt av en offentlig investering om 19,5 miljarder kronor). Om värdestegringsersättning används kan 1,8 miljarder kronor återföras till kommunerna som kostnadstäckning för en del av deras medfinansiering. (Täckning för resterande del kan inhämtas från markanvisningsavtal för kommunala fastigheter).

Varken kommuner, landsting eller staten kan dock utgå från dessa intäkter, då vårt förslag är att förhandling om värdestegringsersättning ska vara ett frivilligt verktyg.

6.2.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

Sverigeförhandlingen gav Ramböll Management Consulting i uppdrag att bedöma de samhällsekonomiska effekterna av förslaget till värdeåterföring.¹⁷ Eftersom användningen av verktyget är frivilligt, går det dock inte att ange hur ofta och eller i vilken utsträckning det kommer att användas. Att kvantifiera effekterna är därför svårt. För att få en uppfattning om hur lagförslaget skulle kunna användas genomfördes ett antal fallstudier utifrån vilka vissa slutsatser kan dras.

En slutsats är att förslaget ger berörda aktörer ett verktyg för att kunna realisera samhällsbyggnad. Det innebär att marknadsmisslyckanden kan undvikas och därmed kan förslaget få positiva samhällsekonomiska nettoeffekter.

En annan slutsats är att påverkan kan gå utöver de fall då marknadsmisslyckanden kan undvikas och medel överflyttas från företag till kommuner (och eventuellt vidare till landsting eller stat). I

Järfälla kommun. *Ekonomiska konsekvenser av ny tunnelbana, jämfört med om tunnelbana inte byggs*. s. 24–28.

¹⁷ Ramböll (2013), Rapporten finns i sin helhet att ladda ner på www.sverigeforhandlingen.se

de fallen är den samhällsekonomiska effekten inte värdeskapande utan omfördelning, till de offentliga organisationernas fördel.

Teoretiskt sett borde ökad finansiell medverkan av fastighetsägare, det vill säga de aktörer som upplever nyttan av offentliga investeringar i transportinfrastruktur, i sig utgöra en grund för att samhällsekonomiskt rationella investeringar genomförs. Det gäller särskilt i kombination med inriktningen från Riksdag och regering om att i första hand prioritera ekonomiskt lönsamma åtgärder i transportsystemet.

Bedömningen om hur stora dessa effekter blir, utgår från hur, hur ofta och vilka som använder sig av värdeåterföring. Då förslagets bestämmelser inte är tvingande går det inte att göra några säkra uppskattningar.

Den målsättning vi har med förslaget om att effektivisera samhällsbyggandet och föra samman processer, har goda förutsättningar att leda till positiva samhällsekonomiska effekter. Om värdeåterföring missbrukas så tillvida att stat, landsting och kommun väljer att prioritera för samhället olönsamma investeringar för att de vill komma åt fastighetsvärden, kommer den samhällsekonomiska effekten att vara negativ.

6.2.3 Redovisning av konsekvenser för företag

Vårt förslag om bestämmelser för värdeåterföring genom värdestegringsersättning innehåller inte några förslag om nya eller ändrade regler för företag. Dock är företag berörda varför vi ändå redovisar möjliga konsekvenser för företag enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Problemen med dagens reglering ur företagens perspektiv är att de har svårt att veta om, när och med vilken utformning angelägen transportinfrastruktur kommer till stånd. Det finns verktyg i dag för värdeåterföring av sådana värden som transportinfrastruktur skapar för företag (fastighetsägare) som är oförutsägbara för företagen. Varken kommuner, landsting eller stat kan dock räkna med intäkter då förslaget är att värdestegringsersättningen är ett frivilligt verktyg. Värdestegringsexpropriation kan leda till frivilliga avtal mellan stat, region eller kommun och ett företag, som ett sätt för företaget att undvika att få sin fastighet exproprierad. Dessa

avtal är då inte knutna till detaljplan och det finns heller ingen given form för avtalen eller motprestation från den offentliga parten. Gatukostnadsersättning är ett annat verktyg som kan finnas i dag som kan användas för kommunala gator och vägar. Endast ett fåtal kommuner använder verktyget så som det är tänkt utan väljer ofta att i stället förhandla med fastighetsägaren, det vill säga företaget.

Dagens system är med andra ord oförutsägbart för företagen och med otrygg motprestation. Dagens system missar även möjligheten att genom förhandling öka fastighetsvärdet i samband med detaljplaneläggning.

Det verktyg vi föreslår erbjuder företagen en möjlighet att under reglerade former i en befintlig process (förhandling om exploateringsavtal) möta kommunen i en överenskommelse som kan vara till gagn för båda parter. Oförutsägbarheten vill vi minska genom att vi föreslår att kommuner ska vara skyldiga att ange i sina riktlinjer för exploateringsavtal om de avser föra förhandlingar om värdestegringsersättning med fastighetsägare. Genom att föra in värdeåterföringen i exploateringsavtalen blir formen förutsägbar och knuten till företagets möjlighet att realisera de ökade värdena.

Genom att bidra till finansiering av transportinfrastruktur, antingen kommunens eller till stat och region genom kommunal medfinansiering, kan företaget påverka om, hur och när en sådan investering kommer till stånd. Medfinansiering kan innebära att staten, landstinget eller kommuner får möjlighet att tidigarelägga en angelägen transportinfrastrukturinvestering. Det skapar ett mervärde för berörda fastighetsägare, det vill säga ökade intäkter för företag.

Förslaget innebär inga obligatoriska administrativa moment för företag, och är därför enligt standardkostnadsmodellen inte förknippade med några kostnader för företag. Bedömningen är att lagändringen inte heller kommer att medföra några betydande indirekta kostnader av administrativ karaktär i samband med förhandlingar och överenskommelser om exploateringsavtal där värdestegringsersättning kan bli aktuella. Skälet till bedömningen är att förhandlingar om exploateringsavtal förekommer redan i dag.

Det kan inte uteslutas att företaget väljer att göra en mer omfattande utredning inför de ekonomiska överväganden som det står inför i samband med exploatering med värdeåterföring. I de fallstudier som Ramböll genomfört har det rört sig om i storleksordningen

50 000–75 000 kr för en sådan utredning. Sådana kostnader är dock inte att betrakta som administrativa.

Sverigeförhandlingen har övervägt, men förordar inte, ett tvingande verktyg. I det fall tvingande verktyg införs kan eventuellt administrativa kostnader uppstå.

De företag som kan antas vara berörda är fastighetsägare. Emellertid agerar inte alla fastighetsägare som fastighetsutvecklare, bygg- och exploateringsföretag etc, och vice versa. Att med exakthet säga vilka företag som berörs är därför svårt. Exempel på företag som kan beröras av lagändringen är Skanska, NCC, Peab, HSB, Riksbyggen, Veidekke, Vasakronan, Akademiska Hus, AMF Fastigheter, Svenska Bostäder, Fabege, Diligentia, Wallenstam, Akelius, Balder, Familjebostäder, Hufvudstaden, Atrium Ljunberg, Stena Fastigheter, Poseidon, Klöver, Wihlborgs, Locum, Hemsö, MKB, Bostadsbolaget, Norrporten, SEB Trygg Liv, Specialfastigheter, Unibail Rodamco, Rikshem, Hemfosa, Humlegården, Familjebostäder Göteborg, Öbo, Steen & Ström, Sisab, Lundbergs, Stångåstaden, Uppsalahem, Willhem, Ikano Fastigheter, Micasa, Diös och Helsingborgshem.¹⁸

6.2.4 Redovisning av övriga konsekvenser som efterfrågas i förordningen

Sverigeförhandlingen gör bedömningen att förslaget inte påverkar den kommunala självstyrelsen. Inte heller bör förslaget ha betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

¹⁸ Urvalet kommer dels av Rambölls fallstudie dels ur Fastighetsvärldens lista över Sveriges största fastighetsägare 2014.

7 Författningskommentarer

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

Bestämmelserna om exploateringsavtal i 6 kap. plan- och bygglagen (2010:900) kompletteras med bestämmelser om värdestegringsersättning.

6 kap. 39 §

Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner *och för värdestegringsersättning* samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.

Bestämmelsen har ändrats så att riktlinjer för exploateringsavtal även ska omfatta grundläggande principer för värdestegringsersättning. Detta innebär att riktlinjerna på översiktlig nivå ska redovisa under vilka förhållanden som kommunen avser att ingå överenskommelser om värdestegringsersättning. Vidare ska övergripande redovisas inom vilka geografiskt avgränsade områden som kommunen avser att ingå överenskommelser om värdestegringsersättning. Syftet är att skapa förutsägbarhet för fastighetsägare. Övervägandena redovisas i avsnitt 4.2.

6 kap. 40 §

Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Om en kommuns medfinansiering av statlig eller kommunal transportinfrastruktur eller finansiering av egen transportinfrastruktur som inte anses nödvändig för genomförande av detaljplanen medför att fastighet som omfattas av detaljplanen med skäl kan antas öka i värde, får ett exploateringsavtal avse åtagande för en fastighetsägare att ersätta hela eller del av värdeökningen till kommunen (värdestegringsersättning). Värdestegringsersättningen ska användas för att finansiera den infrastruktur som ger värdeökningen.

Paragrafen har fått ett nytt, *andra stycke*. I andra stycket anges att ett exploateringsavtal även får avse värdestegringsersättning. Bestämmelsen innebär att en fastighetsägare kan, som en del i ett exploateringsavtal, åta sig att ersätta kommunen med hela eller del av en värdeökning för sin fastighet som har uppstått till följd av kommunens medfinansiering av statlig och kommunal transportinfrastruktur eller finansiering av egen transportinfrastruktur som inte omfattas av exploateringsavtalet. Med medfinansiering av kommunal transportinfrastruktur avses både kommuners och landstings transportinfrastruktur. Med finansiering av egen transportinfrastruktur som inte anses nödvändig för genomförande av detaljplanen menas kommunal transportinfrastruktur utanför detaljplanen som inte ansetts nödvändig för att detaljplanen ska kunna genomföras, men som ändå medför ett ökat värde på fastigheter inom detaljplanen. Det rör sig exempelvis om vägar som inte direkt angör det aktuella detaljplaneområdet.

En förutsättning för att en kommun ska få förhandla om och ingå avtal om värdeåterföring är att en fastighet inom detaljplanen med skäl kan antas öka i värde. Någon särskild nivå på värdeökningen är inte avsedd. Ett avtal om värdeåterföring kan innebära att hela eller del av

en fastighets värdeökning återförs genom avtalet. Övervägandena redovisas i avsnitt 4.2.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Våra överväganden i fråga om ikraftträdandet redovisas i avsnitt 9.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

2 kap. 1 §

Kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten *eller andra kommuner eller landsting* ansvarar för. Bidrag får även lämnas till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för.

Vad som avses med byggande av väg och järnväg framgår av väglagen (1971:948) respektive lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Med anläggande av farled avses i denna lag att anlägga en ny farled och att i farled göra fysiska ingrepp som utgör förbättringar av den ursprungliga anläggningen.

Bestämmelsens *första stycke* har ändrats så att kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som andra kommuner eller landsting ansvarar för. Syftet med ändringen är att kommuner och landsting ska kunna medfinansiera andra kommuners och landstings transportinfrastrukturprojekt under samma förutsättningar som de kan medfinansiera statliga vägar och järnvägar. Övervägandena redovisas i avsnitt 4.2.1.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Våra överväganden i fråga om ikraftträdandet redovisas i avsnitt 9.

Referensförteckning

EU-rätt

Fördraget om europeiska unionens funktionssätt

EU-praxis

EU-domstolens dom av den 4 maj 1988 i mål C-30/87, Corinne Bodson mot SA Pompes funèbres des régions libérées.

EU-domstolens dom av den 19 januari 1994 i mål C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH mot Eurocontrol, REG 1994.

EU-domstolens dom i mål C-280/00, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, REG 2003.

Domstolens dom av den 12 juli 2012 i mål C-138/11, Compass-Datenbank GmbH mot Republik Österreich, REU 2012.

EU-kommissionens beslut i ärende Statligt stöd nr 112/2004 – Sverige; Skattebefrielse för biodrivmedel, Bryssel den 13.III.2006, K(0206) 849.

EU-kommissionens beslut i ärende State aid No N 478/2004 – Irland, State guarantee for capital borrowings by Coràs Iompair Eirann (CIÉ) for infrastructure investment, Brussels, 07.VI.2006, C(2006) 2095 final.

EU-kommissionens beslut i ärende State aid N 429/2008 – United Kingdom, Restructuring of London & Continental Railways and Eurostar (UK) Limited, Brussels, 13.05.2009, C (2009)357,1 final.

Finsk rätt

Markanvändnings- och bygglagen 132/1999.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen, RP 167/2002 rd.

Svenska lagar

Expropriationslagen (1971:719).

Väglagen (1971:948).

Lag (1984:1052) om statlig fastighetsskatt.

Kommunallagen (1991:900).

Lag (1994:1845) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

Miljöbalken (1998:808).

Järnvägslagen (2004:519).

Lag (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift.

Plan- och bygglagen 2010:900.

Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Vägförordningen (2012:707).

Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

Svenska förordningar

Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket Vägförordningen (2012:707).

Propositioner

Proposition 1971:122 med förslag till lag om ändring i lagen (1917:189) om expropriation, m.m.

Proposition 1990/91:117 om en ny kommunallag

Proposition 2008/09:21 Kommunala kompetensfrågor m.m.

Proposition 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt.

Proposition 2012/13:84 Olagligt statsstöd.

Proposition 2013/14:126 En enklare planprocess.

SOU, Ds med mera

2013 års Stockholmsförhandling (2013) *Utbyggd tunnelbana för fler bostäder* Delrapport.

Ds 2008:11 Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt.

Näringsdepartementet, N2012/6395/TE.

Näringsdepartementet (2013) *Kommittédirektiv, Utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län* Dir. 2013:22.

Näringsdepartementet, N2014/5275/TE-N2014/5041/KLS.

SOU 2011:49 Medfinansiering av transportinfrastruktur.

SOU 2012:91 Ett effektivare plangenomförande.

Svensk praxis

NJA 1934 s. 663.

RÅ 1959 ref. 38.

RÅ 1968 ref. 8.

RÅ 1976 ref. 49.

RÅ 1980 Ab 407.

Kammarrätten i Stockholms dom 2007-07-16, mål nr 1441-05 och 1442-05.

Litteratur, tryckta källor

Acosta Restrepo, Patricia. (2009) *Instrumentos de Financiación del Desarrollo Urbano en Colombia: Reflexiones sobre las lecciones aprendidas del uso de la Contribución por Valorización para el proceso de Implementación de la Participación en Plusvalías.*

- Berger och Enflo (2014) *Infrastruktursatsningar och lokal ekonomisk tillväxt – vad kan vi lära av historien?* Ekonomisk debatt 5/2014.
- Boverket (2015) *Markpriser, markbrist och byggande*. Marknadsrapport mars 2015.
- Cars, Kalbro och Lind (2013) *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur*. SNS förlag.
- Center for Transit-oriented development (2008) *Capturing the Value of Transit*.
- City of Vancouver (2014) *Community Amenity Contributions – through rezonings*. 2014.
- Dahlsjö m. fl. (2014) *Expropriationslagen. En kommentar*. (Zeteo 2014-11-10).
- GVA (2012) *Crossrail – Property Impact Study*.
- Holmberg m.fl. Grundlagarna, (1 januari 2012 Zeteo), kommentaren till 8 kap. 9 § regeringsformen.
- Hammar Locum Metior (2013) *Ny tunnelbana nyttovärdering markanvändning - Ekonomiska konsekvenser av ny tunnelbana, jämfört med om tunnelbana inte byggs*.
- Huxley, Joe (2009) *Value Capture Finance – Making urban development pay its way*. Urban Land Institute.
- Ihlanfeldt och Shaughnessy (2004) *An empirical investigation of the effects of impact fees on housing and land markets* Regional Science and Urban Economics 34, s. 639– 661 för empirisk undersökning.
- Industrins Ekonomiska Råd (2015) *Global arbetsmarknad, lönebildning, tjänster, och infrastruktur, – Viktiga förutsättningar för industrins konkurrenskraft*, rapport april 2015.
- Kalbro T. och Lindgren E., *Markexploatering*, Norstedts Juridik, 5:e uppl.
- Lindquist, *Kommunala befogenheter*, 2011.
- Malmö stad (2010) *Framtidens kollektivtrafik, Ekonomi och finansiering*, Malmö stad.
- Mark, Ken (2014) *Density Bonusing: Using it to Build Capstan Way SkyTrain Station*. Planning Institute of British Columbia, Planning West, vol 56, Number 2, Spring 2014.

- Medda, Francesca (2012) *Land value capture finance for transport accessibility: a review*, Journal of Transport Geography.
- Mohammad, Sara I., Graham, Daniel J., Melo, Patricia C., Anderson, Richard J. (2013) *A meta-analysis of the impact of rail projects on land and property values*, Transportation Research Part A: Policy and Practice.
- Naturvårdsverkets (2012), *Efterbehandlingsansvar, En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis*. rapport 6501, juni 2012.
- Peterson, George E. (2008) *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. Trends and Policy options, no 7. The World Bank.
- Ramböll (2015) Underlagsrapport Konsekvensutredning av lagändring kring värdeåterföring.
- Solna stad, stadsledningsförvaltningen, tjänsteskrivelse KS/2014:1.
- Stockholms läns landsting m.fl. (2011) *Värdering av stads kvaliteter, PM – sammanfattning av metod och resultat 2011-04-12*.
- Stockholms läns landsting, (2014) *Yttrande över departementspromemorian Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (Ds 2014:21)*, 2014-08-27, LS 1406-0720.
- Svenskt näringsliv (2013) *Infrastrukturskulden*.
- Trafikverket. *Medfinansiering och förskottering av statlig infrastruktur från avtalsparter*. TRV 2015/14750.
- Trafikverket(2013) Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025, Remissversion 2013-06-14, s. 5.
- Washington State Dept. of Revenue (2011) *Tax increment financing type programs in WA*.
- Witzell, Jacob. *Möjligheter till fastighets- och exploateringsrelaterad värdeåterföring i transportinfrastrukturprojekt – en jämförelse av svenska förhållanden med London och Hong Kong* Examensarbete, avancerad nivå SoM EX 2013-25.
- WSP (2013) *Effekter på värdet på handelsfastigheter vid etablering av nya tunnelbanelinjer i Stockholmsregionen*.
- WSP (2015) *Finansieringsalternativ för Västsvenska paketet*.
- WSP (2014) *Samspelet mellan infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande – Hur ser sambandet ut?*

Internetsidor, digitala källor

Crossrail Ltd, <http://www.crossrail.co.uk/about-us/funding>

Fastighetsvärldens digitala nyhetsbrev 2014-04-01

Hyresnämnden,

<http://www.hyresnamnden.se/Amnesomraden/Skalig-hyra/Undantag-vid-nyproduktion/> 2015-04-22

Muntliga källor

Jussi Eerolainen, City land business department, Esbo kommun.

Peter Haaparinne, Real Estate Department, Helsingfors stad.

Susanna Ijäs, Finlands kommunförbund.

Seppo Laakso, forskare, Kaupunkitutkimus TA.

Vi har även fört samtal med...

Thomas Kalbro (KTH), Emelie Grind (Järfälla kommun), Fredrik Hemborg och Mattias Lundgren (NCC), Anders Offerlind (Solna), Gunilla Glantz och Bastian Vrede (Nacka kommun), Hans-Erik Malmros och Ulf Brandt (Stockholms läns landsting), Anette Frumerie (Besqab), Ingalill Berglund (Atrium Ljungberg), Gunilla Glasare, Bengt Westman, Maria Palme, Cecilia Mårtensson (SKL), Reinhold Lennebo, Martin Lindvall, Tomas Ernhagen (Fastighetsägarna), Krister Schultz, Åsa Wigfeldt m.fl. (Stockholms stad, exploatering), Terje Johansson (Malmö kommunala bostadsbolag), Martin Öbo, Peter Junker, Staffan Claesson, (Fastighetskontoret Göteborgs stad), Mariette Hilmersson (Framtiden Göteborg), Henrik Roos och Maria Ciepielewska (Lantmäteriet), Stefan Sandahl (HSB Syd), Christel Armstrong Darvik och Peter Malmén (Stena fastigheter), Johan Trouvé och Jens Larsson (Västsvenska handelskammaren), Anna Wersäll (Stockholms handelskammare), Kerstin Gillsbro, Ann Wiberg, Olof Kjellström (Jernhusen), Lennart Weiss (Veidekke), Björn Marklund och Kristina Ulstein (Mölnåls stad), Lars Olson, Heléne Hill, Anders Nilsson, (Botkyrka kommun), Christer

Larsson (Malmö stad), Juhani Tervala (Finnish Transport Agency), Peter Fredriksson (finska miljödepartementet), Anni Rimpiläinen, Leena Sirkjärvi, Mikko Keski-Nirva (finska transport och kommunikationsdepartementet), Sini Puntanen, Johanna Vilkuna (Helsinki Region Transport HSL), Rikhard Manninen, (Helsinki City Planning Department), Matti Holopainen (Finlands kommunförbund), Timo Härmälä (Helsingfors stad), Jane Pickering, Jerry Dobrovolny, Jerry Evans, Dan Garrison (City of Vancouver), Doug Kelsey, (BCRTC), Mark Erdman, Andrew Curran, Ben Smith, (Translink). Suzanne Carter-Huffman, Donna Chan (City of Richmond). Marcus Jonsson, Timothy P. Ainge (Stellar Holdings) Hal Ferris (Spectrum Development Solutions), Chuck Depew (National Development Council). Gary Prince. (King County) Amy Scarton, Dylan Counts (Washington State Department of Transportation), Dorinda Costa, Michael James, Michelle Chen, Ethan Melone, Beverly Barnett, Brennon Staley, Tony Mazzella, Chisaki Muraki-Valdivinos (City of Seattle), Lori Mason Curran (Vulcan Real Estate), Jacqueline Dawes, Lois-Leah Goodwin, Ed Storm (Ministry of Transportation and Infrastructure, British Columbia), Julian Ware (Transport for London), Simon Adams (Crossrail Limited), Madalina Ursu (Greater London Authority), Mr. Dijckmeester, (Zuidasdok project), Korthals Altes (TU Delft)

Kommittédirektiv 2014:106

Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juli 2014

Sammanfattning

En särskild utredare, som ska fungera som förhandlingsperson, nedan kallad förhandlingspersonen, ska ta fram förslag till principer för finansiering samt förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö. Förhandlingspersonen ska också genomföra förhandlingar med berörda aktörer om lösningar för spår och stationer där stambanorna angör till respektive stad. Förhandlingspersonen ska även ingå överenskommelser med berörda kommuner, landsting och andra berörda aktörer i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län kring åtgärder som förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna i dessa län. Förhandlingspersonen ska dessutom pröva förutsättningarna för en fortsatt utbyggnad av järnvägen i norra Sverige med ett betydande inslag av medfinansiering från näringsliv, kommuner och regioner.

Syftet med förhandlingspersonens uppdrag är att dels möjliggöra ett snabbt genomförande av nya stambanor på ett sätt som maximerar deras samhällsekonomiska lönsamhet, dels identifiera kostnadseffektiva åtgärder som leder till en förbättrad tillgänglighet och ett ökat bostadsbyggande i framför allt storstäderna med fokus på resurseffektivitet, hållbarhet och förtätning.

Konsekvenserna av förslagen, inklusive miljökonsekvenser, ska analyseras och förslag till överenskommelser ska tas fram med

närmast berörda aktörer i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län samt med övriga berörda aktörer längs de nya stambanorna om stationer och lokala anslutningar. Samtliga överenskommelser ska ingås med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar samt regeringens och i förekommande fall riksdagens godkännande.

Förhandlingspersonen ska lämna delredovisningar senast den 1 juni 2015, den 31 december 2015 respektive den 1 juni 2016. Förhandlingspersonen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2017.

Ett helhetsperspektiv på infrastruktur och bostäder

Ansvar för översiktsplanering, bostäder, samordning av regionalt tillväxtarbete samt infrastruktur är fördelat mellan flera aktörer. Denna ordning fungerar i de flesta fall väl men kräver en god samordning. Det finns emellertid situationer som ställer särskilda krav på samverkan och koordinering mellan den nationella infrastrukturplaneringen å ena sidan och den regionala och kommunala planeringen å andra sidan. Den bostadsbrist som råder i storstäderna utgör ett hinder för storstadsregionernas tillväxt och företagens möjligheter att växa. Många som söker sig till storstäderna för arbete eller utbildning möter stora svårigheter att hitta bostad. Samtidigt försämrar bostadsbristen arbetsgivarnas möjligheter att hitta rätt kompetens och rörligheten på arbetsmarknaden påverkas negativt. Situationen förvärras också av brister i transportsystemet. Dessutom innebär länsgränser och en uppdelad ansvarsfördelning att strävan att stärka arbetsmarknadsregioner och underlätta arbetspendling kompliceras ytterligare.

Ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna är nödvändigt för att respektive region ska kunna vara fortsatt attraktiv och därigenom bidra till hela Sveriges tillväxt och konkurrenskraft. För att få till stånd ett ökat bostadsbyggande är effektiva och rätt dimensionerade trafiksystem en central faktor. Människor måste kunna resa till arbete, skola och fritidsaktiviteter och fler invånare och arbetstagare innebär att fler resor görs varje dag. Ett ökat antal invånare och växande företag förutsätter dessutom tillförlitliga gods-transporter.

Storstadsregionernas trafiksystem är komplexa och det är generellt svårt att tillföra kapacitet i redan tätt bebyggda miljöer där efterfrågan på mark är hög. Därtill ska hänsyn tas till de värden som finns i städernas grönområden. I järnvägssystemet råder kapacitetsbrist, bl.a. i närheten av storstäderna på Västra respektive Södra stambanan. Detta försvårar både för den regionala tågtrafiken och för den långväga person- och godstrafiken på järnväg, i synnerhet då störningar snabbt sprider sig vidare och orsakar förseningar och inställda tåg även långt från störningarnas källa. Storstädernas ansträngda transportinfrastruktur har därför en negativ inverkan inte bara på områden i städernas omedelbara närhet utan också på omkringliggande regioner och längs järnvägssystemets huvudlinjer.

Den 28 februari 2013 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle genomföra en förhandling om Stockholms läns infrastruktur i syfte att åstadkomma en utbyggnad av tunnelbanans blå linje i Stockholm och eventuellt nära anslutande åtgärder (dir. 2013:22). Förhandlingen skulle också leda till ett ökat bostadsbyggande och därmed bidra till en fortsatt ekonomisk tillväxt. Förhandlingen, kallad 2013 års Stockholmsförhandling, har lett till avtal om fyra nya tunnelbanesträckningar och 78 000 nya bostäder i Stockholms län. Avtalet godkändes av regeringen den 3 april 2014 (dnr N2014/1670/TE [delvis] m.fl.). Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2014.

Regeringen anser att det arbetssätt som 2013 års Stockholmsförhandling har tillämpat, där dialog och samverkan med berörda aktörer i länet har utgjort en viktig del, har varit lyckosamt. Ett fokus på att maximera de nyttor som uppstår genom olika investeringsmöjligheter, snarare än ett ensidigt fokus på kostnadsdelning, har gett incitament till medverkande aktörer att identifiera nytto-maximerande och kostnadsminimerande åtgärder och lösningar.

Det finns därför skäl att använda sig av detta arbetssätt även för att identifiera lösningar och ingå överenskommelser med berörda aktörer i framför allt storstadsregionerna. Ett sådant upplägg kan ge ett helhetsperspektiv på hur transportsystemet kan stärkas, arbetspendling underlättas och bostadsbyggandet öka.

En stambanautbyggnad skiljer sig till sin karaktär från storstadsregionernas infrastrukturutbyggnad, bl.a. genom att den till större del är anslagsfinansierad och den snarare är interregional än

regional till sin karaktär. Det finns dock skäl att hantera både storstädernas infrastruktur och nya stambanor inom ramen för samma förhandlingsorganisation. Där stambanorna ansluter till storstäderna kommer det att krävas betydande investeringar och kringinvesteringar. Det är viktigt att de nya stambanorna, det övriga järnvägssystemet och övriga delar av transportsystemet fungerar väl tillsammans. Analys, dialog och förhandling om nya stambanor och övriga åtgärder i storstädernas transportsystem bör därför samordnas för att ge goda förutsättningar för ett sådant utfall.

Resultaten av förhandlingspersonens arbete förväntas utgöra viktiga underlag till regeringens nästa infrastrukturproposition, som planeras att föreläggas riksdagen 2016 och avse planeringsperioden 2018–2029, och till nästa nationella plan för transportsystemet.

Med anledning av att en förhandlingsperson för utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna kommer att tillkallas bör 2013 års Stockholmsförhandling avslutas då det finns fördelar med att den nya förhandlingspersonen övertar de återstående uppgifterna i denna. Den nya förhandlingspersonens uppdrag kan därför komma att förändras.

Fortsatt analys krävs för utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö

Nya stambanor är viktiga för att öka kapaciteten i järnvägssystemet och knyta samman Sveriges storstadsregioner

Järnvägstrafiken har under en längre period ökat kraftigt och denna utveckling förväntas fortsätta framöver. Västra och Södra stambanan har ett högt kapacitetsutnyttjande, vilket gör systemet känsligt för störningar som påverkar punktligheten för fjärrtrafik, regionaltrafik och näringslivets transporter. På initiativ från regeringen satsas stora resurser på underhåll och reinvesteringar i järnvägsinfrastrukturen parallellt med att trafikledningen effektiviseras. Trots dessa stora satsningar bedömer regeringen att ny kapacitet bör tillföras genom nya stambanor för höghastighetståg för att kunna tillgodose medborgarnas och näringslivets behov av snabba, effektiva och punktliga resor och transporter. Nya stambanor ökar avsevärt den samlade järnvägskapaciteten och knyter de tre stor-

stadsregionerna närmare varandra genom förkortade restider, men har också stor betydelse för mellanliggande regioner och för övriga Sverige. Satsningen kommer att främja ett ökat tågresande och kan därigenom bidra till mindre koldioxidutsläpp från trafiken. Genom att Västra och Södra stambanan avlastas förbättras förutsättningarna för regional pendeltågstrafik och godstransporter på järnväg.

I augusti 2012 föreslog regeringen att den nya järnvägen Ostlänken mellan Järna och Linköping samt järnvägssträckan Mölnlycke–Bollebygd skulle byggas som ett första steg mot en ny stambana för höghastighetståg mellan Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö. Dessa två investeringar ingår nu i regeringens trafikslagsövergripande nationella plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025. Nya stambanor mellan Sveriges tre storstadsregioner förbättrar kapaciteten och tillgängligheten i det svenska järnvägssystemet. Genom att avlasta Västra och Södra stambanan frigörs på dessa befintliga banor kapacitet för godstrafiken och för den regionala pendeltågstrafiken. Det är därför av stor vikt att det nu aktuella uppdraget också fokuserar på att ta fram en analys av respektive förslag till hur de nya stambanorna påverkar och kan integreras i det befintliga järnvägs- och transportsystemet i punkter där dessa möts. Framför allt gäller det i storstadsområdena men även längs kommande sträckningar där de nya stambanorna kopplas till andra större befolkningscentra.

Den totala investeringskostnaden för nya stambanor mellan Stockholm och Göteborg/Malmö kommer att vara mycket hög, även om stor osäkerhet om kostnaderna fortfarande råder. Trafikverkets preliminära bedömning är en totalkostnad på 110–175 miljarder kronor inklusive de två redan beslutade sträckorna Järna–Linköping respektive Mölnlycke–Bollebygd. Investeringen medför därtill en mycket långsiktig planerings- och arbetshorisont. Den tidigaste tidpunkten för färdigställande av fullt utbyggda stambanor är enligt Trafikverket 2035, vilket förutsätter en skyndsam hantering.¹

¹ Trafikverkets bedömningar av kostnader, utbyggnadstid m.m. redovisas i rapporten Nya stambanor mellan Stockholm–Göteborg/Malmö, Fördjupat underlag, 2014-02-28, dnr N2013/2942/TE.

Fortsatt analys krävs för att utbyggnaden av de nya stambanorna ska genomföras med maximal samhällsekonomisk nytta

Flera aspekter behöver utredas vidare innan ett slutgiltigt beslut om en fullständig utbyggnad av nya stambanor kan fattas. Den fysiska planeringen måste fortsätta för sträckan Stockholm–Göteborg respektive påbörjas för sträckan Jönköping–Malmö, bl.a. för att kostnadsbedömningen ska bli säkrare. En utbyggnad av stambanorna riskerar att medföra intrång i värdefulla natur- och kulturmiljöer samt barriär- och fragmenteringseffekter med därtill hörande miljökostnader. Regeringen anser att en utbyggnad av stambanorna kräver en mycket god kunskap om landskapet vid planeringen av banorna och deras linjeföring för att begränsa de nämnda effekterna. Även de kommersiella förutsättningarna måste analyseras, dvs. vilket intresse av att bedriva trafik på nya stambanor mellan Stockholm och Göteborg/Malmö som kan förväntas. De kommersiella förutsättningarna påverkas av trafikeringsupplägget, inklusive maxhastigheter och stationernas antal och läge, men också av vilka banavgifter som tas ut liksom av affärsupplägg och konkurrenssituationen gentemot andra trafikslag. Ytterligare en central fråga är vilken strategi för utbyggnaden som är mest lämplig med hänsyn till dels de kommersiella förutsättningarna, dels stambanornas kostnader och nyttor.

Finansieringsmodeller och finansieringsmöjligheter måste vidare identifieras och utredas. Även om de nya stambanorna i huvudsak ska finansieras genom anslag är det viktigt att analysera möjligheter till alternativa finansieringskällor, som t.ex. banavgifter samt medfinansiering från kommuner och landsting av stationer och eventuella anslutande åtgärder för att komplettera den statliga finansieringen. Det är samtidigt angeläget att det ges ekonomiskt utrymme för en snabb utbyggnad av stambanorna.

En effektiv utformning och maximal samhällsekonomisk lönsamhet av nya stambanor förutsätter att berörda aktörer samverkar, bl.a. för att identifiera de bästa lösningarna för utformning och finansiering av stationer och omkringliggande infrastruktur. Där stambanorna angör respektive stad kommer det att krävas betydande investeringar i spår, stationer och anslutningar till den övriga infrastrukturen. Det är viktigt att dessa investeringar utformas på ett sätt som ger kostnadseffektiva trafiklösningar och möjliggör ett

ökat bostadsbyggande, effektiv arbetspendling samt täta och väl fungerande arbetsmarknadsregioner. Det är också viktigt att planeringsprocessen prioriteras av de berörda aktörerna.

Nya stambanor kommer att avlasta Västra och Södra stambanan och öka tillgängligheten i järnvägssystemet till nytta för den järnvägsburna gods- och regionaltrafiken. På sikt kan järnvägens tillgänglighet och kapacitet behöva stärkas även mot kontinenten genom ytterligare en fast förbindelse över Öresund. Förutsättningarna för en sådan investering behöver dock utredas vidare. Oavsett kommande bedömningar i Sverige är Danmarks engagemang i frågan avgörande. Utan ett jämbördigt ansvar för finansiering och förverkligande är en ny fast förbindelse över Öresund inte realistisk. Bland annat krävs omfattande anslutningar även på den danska sidan.

Fortsatt analys krävs kring förutsättningarna för att stärka järnvägsförbindelserna mellan de nya stambanorna och norra Sverige

Väl fungerande järnvägstransporter är av stor betydelse för det svenska näringslivet, inte minst i norra Sverige. I den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025 görs bl.a. satsningar på Ostkustbanan, som knyter ihop tidigare satsningar på Botniabanan och Ådalsbanan, samt på Inlandsbanan. Detta är viktiga investeringar för att förbättra kommunikationerna i norra Sverige för persontrafik och godstransporter. För att ytterligare stärka kopplingen mellan de nya stambanorna och det befintliga järnvägssystemet, och för att åstadkomma effektiva och kapacitetsstarka järnvägstransporter, bör förutsättningarna för att stärka järnvägsförbindelserna i norra Sverige analyseras.

Åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet med fokus på förtätning, hållbarhet och resurseffektivitet behöver identifieras och genomföras i storstadsregionerna

Storstadsregionernas tillväxt förutsätter effektiva och hållbara trafiksystem och förtätning som ger attraktiva städer och dynamiska arbetsmarknadsregioner för människor och företag

Sveriges tre storstadsregioner växer kraftigt, vilket bidrar till hela Sveriges tillväxt. För att denna utveckling ska kunna fortsätta på lång sikt krävs infrastruktur som ger hög tillgänglighet och fler bostäder som gör det möjligt för människor att flytta till och inom respektive region, som i sin tur möjliggör för företag och andra arbetsgivare att rekrytera. Satsningar på infrastrukturen och ett ökat bostadsbyggande bör planeras och genomföras på ett sätt som ger täta och resurseffektiva städer som bidrar till att stärka de lokala och regionala arbetsmarknaderna i respektive län.

Ett tätare Stockholm med ett ändamålsenligt trafiksystem bidrar till ytterligare utveckling

Befolkningen i Stockholmsregionen växer med drygt 35 000 personer per år och väntas nå 2,5 miljoner personer år 2022. Inom ramen för 2013 års Stockholmsförhandling har avtal om fyra nya tunnelbanesträckningar och 78 000 bostäder träffats (dnr N2013/5666/TE). I ett internationellt perspektiv är Stockholms trafiksystem relativt väl fungerande och andelen resor som görs med kollektivtrafik är mycket hög. Fler åtgärder krävs dock för att minska trycket på regionens ansträngda trafiksystem och stödja den förtätning och tillväxt som både planeras och är nödvändig.

Möjligheter att ta ytterligare steg för tunnelbanans fortsatta utveckling behöver övervägas. Det skulle exempelvis kunna handla om fler stationslägen, nya stationer eller nya sträckningar i områden där kapacitetsstark kollektivtrafik behöver utvecklas och förtätningens möjligheter är goda. Åtgärder i övrig spårbunden infrastruktur kan också vara aktuella, såsom pendeltågsstationer. En viktig utgångspunkt för åtgärderna är att minska bostadsbristen och dimensionera bostadsmarknaden för framtida behov, så att Stockholm kan fortsätta att utvecklas på ett positivt sätt. Vilka

utbyggnader som bör prioriteras avgörs bäst i dialog och förhandling med berörda aktörer. På det sättet kan en gemensam analys göras av vilka åtgärder som ger störst samhällsekonomisk nytta och ett gemensamt ansvarstagande kan säkras.

I regeringens nationella trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025 har två miljarder kronor avsatts för utredning och projektering av en östlig förbindelse som skulle knyta samman trafikledningen runt Stockholms innerstad och kraftigt förbättra tillgängligheten i regionens östra delar. Även belastningen på befintliga trafikleder över det s.k. Saltsjö–Mälarsnittet skulle minska. En östlig förbindelse förutsätts inte inkräkta på Nationalstadsparken. Parkens värden och de eventuella negativa konsekvenser för naturmiljön som en östlig förbindelse medför måste särskilt beaktas. Olika finansieringslösningar för en östlig förbindelse behöver analyseras och prövas.

Både åtgärder i tunnelbanan och en östlig förbindelse, liksom eventuella andra åtgärder, behöver bedömas samlat och tillsammans med en analys av och dialog om trängselskattens framtida utformning. Investeringar i infrastrukturen och nya bostäder påverkar resandet på både spår och väg, även om åtgärder genomförs som ökar kollektivtrafikens kapacitet. Trängselskattens utformning påverkar såväl trafikströmmarna som trafiksystemets effektivitet och därför också vilka investeringar som är lämpliga.

Ett tätare och mer tillgängligt Göteborg gynnar näringslivets förutsättningar

En bit in på 2020-talet kommer Göteborgs kommun att passera 600 000 invånare och år 2035 kan befolkningen ha ökat med cirka 150 000 personer jämfört med i dag. Det är en ökning med nära 30 procent. Även regionen som helhet växer och utvecklingen i Västra Götalands län har en betydelse för arbetsmarknaden i västra Sverige som sträcker sig utanför länet.

Göteborg har goda förutsättningar att fortsätta växa som storstadsregion. Regionen har spjutspetskompetens inom bl.a. medicinsk forskning och industri och växer inom bl.a. mode och finansiella verksamheter. Göteborgs hamn är Nordens största och Sveriges

enda transoceaniska hamn med kapacitet att ta emot fartyg från andra kontinenter.

För att behålla och öka tillgången till kompetens som ytterligare stärker regionens näringsliv behöver bostadsbyggandet öka, infrastrukturen utvecklas och staden förtätas för att ge attraktiva och resurseffektiva boendemiljöer. Åtgärderna i det s.k. västsvenska infrastrukturpaketet, som ingår i regeringens nationella trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025, stärker regionen och möjligheterna till långväga pendling. Behoven på infrastrukturuområdet kommer dock att kvarstå även när dessa åtgärder har genomförts, och de kan behöva kompletteras med åtgärder kopplade till ett ökat bostadsbyggande och ökad arbetspendling. En förtätning av regionen behöver t.ex. ske parallellt med en utbyggnad av kollektivtrafiken så att kollektivtrafikandelen i regionen kan öka och möjligheterna till resurseffektiv arbetspendling förbättras.

Skåne län kan utvecklas genom ytterligare förtätning och förbättrade pendlingsmöjligheter

Befolkningen i Skåne län ökar med drygt 10 000 invånare varje år. Den största tillväxten sker i västra Skåne, i och kring Malmö, Lund och Helsingborg. Bostadsbrist råder i delar av regionen.

Som en del av Öresundsregionen har Skåne, och då särskilt de västra delarna, en hög internationell tillgänglighet. Regionen kännetecknas av korta avstånd och generellt hög tillgänglighet, vilket ger andra resandemönster än i Stockholm och Göteborg. Västra Skåne, som präglas av sin närhet till kontinenten, kommer inom några år att ha två unika forskningsanläggningar, MAX IV och ESS.

Malmö, Lund och Helsingborg fungerar i princip som en gemensam arbetsmarknadsregion med omfattande pendling. Brister i infrastrukturen innebär dock att trafiksystemet är sårbart. Genomfartstrafiken med lastbil är dessutom mycket omfattande. Genom regionen transporterar lastbilar hälften av värdet i den svenska utrikeshandeln. Denna trafik förväntas öka ytterligare när Fehmarn Bält-förbindelsen mellan Tyskland och Danmark öppnar 2021. Kollektivtrafiken behöver stärkas ytterligare i regionens mest tätbefolkade delar, inte minst vid viktiga knutpunkter, så att den

lokala, regionala och nationella kollektivtrafiken kan sammanlänkas bättre och stärka pendlingsmöjligheterna för arbete och studier.

Övrigt

Värdeåterföring kan öka genomförandetakten för angelägna investeringar

Offentliga investeringar i transportinfrastruktur bidrar ofta till ökning av markvärdet för fastighetsägare. Det finns därför argument för att låta privata aktörer som gynnas av en offentlig investering återföra delar av detta värde till samhället, s.k. värdeåterföring.

Värdeåterföring kan t.ex. åstadkommas genom exploateringsavtal som fördelar åtaganden och kostnader mellan en kommun och en exploatör i samband med att kommunala detaljplaner antas. De exploateringsavtal som tecknas i dag, och som innehåller överenskommelser om kostnadsdelning, utgår normalt från infrastrukturens kostnader snarare än från vilken värdeskapande effekt som infrastrukturen ger. Medel från värdeåterföring kan användas för att finansiera den infrastruktur som ger markvärdesökningen, direkt via kommunala infrastrukturinvesteringar eller indirekt via kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur. Värdeåterföring genom exploateringsavtal kan också ge incitament till aktörerna att finna nyttomaximerande och kostnadssänkande lösningar för infrastruktur och exploatering.

I dag saknas en reglering av förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal och markanvisningar. Detta medför ofta tidsödande förhandlingar om olika finansieringsfrågor i plan- och byggprocessen samtidigt som exploatören har svårt att förutse sina kostnader. Riksdagen har efter regeringens förslag i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) beslutat att kommuner ska vara skyldiga att i riktlinjer för exploateringsavtal respektive markanvisningar ange utgångspunkter och mål för sådana avtal, exempelvis grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplan (bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14:366). Det kan dock finnas behov av ytterligare förtydliganden mot bakgrund av att värdeåterföring genom exploateringsavtal kan ge nyttor till både offentliga och privata aktörer och öka genomförandetakten för angelägna investeringar, som t.ex. de

åtgärder som kan komma att föreslås inom ramen för det nu aktuella uppdraget.

Uppdraget

Förhandlingspersonens uppdrag med koppling till nya stambanor för höghastighetståg

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen.

- Analysera och föreslå övergripande principer för finansiering av nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö. I den mån förslaget skiljer sig från gällande principer för finansiering av transportinfrastruktur ska detta motiveras särskilt.
- Analysera de kommersiella förutsättningarna för nya stambanor för höghastighetståg utifrån bl.a. trafikeringsupplägg och uttag av banavgifter. Analysen ska bl.a. inkludera juridiska förutsättningar för differentierade särskilda banavgifter som tar hänsyn till såväl nationell rätt som EU-rätt. Analyserna ska även beakta statsstödsreglerna.
- Föreslå en strategi för utbyggnaden av nya stambanor för höghastighetståg med hänsyn till sådana banors kostnader och nyttor. Strategin ska innehålla lämplig utbyggnadsordning, sträckningar samt stationsuppehåll.
- Föreslå hur eventuella tillkommande investeringar i den befintliga järnvägsinfrastrukturen ska planeras och finansieras för att få bästa möjliga effekt av de nya stambanorna.
- Ingå överenskommelser med berörda kommuner och andra aktörer om finansiering och utformning av spår och stationer där stambanorna ansluter till respektive stad samt, där ett statligt engagemang är motiverat, om anslutande infrastrukturåtgärder. Överenskommelserna ska inkludera ansvarsfördelning vid eventuella kostnadsökningar utöver indexreglerade ökningsar. Överenskommelserna ska ingås med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar samt regeringens och i förekommande fall riksdagens godkännande.

- Pröva förutsättningarna för en fortsatt utbyggnad av järnvägen i norra Sverige, med ett betydande inslag av medfinansiering från näringsliv, kommuner och landsting.

Förhandlingspersonens uppdrag med koppling till åtgärder i storstäderna

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen.

- Identifiera och analysera behoven av åtgärder i infrastrukturen i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län som kostnadseffektivt förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande med fokus på resurseffektivitet, hållbarhet och förtätning. Även trimningsåtgärder och andra åtgärder än investeringsåtgärder kan ingå i analysen. Större åtgärder ska i huvudsak kunna genomföras under perioden 2025–2035. I Stockholms län ska tunnelbanans fortsatta utveckling ingå i analysen. Åtgärder i övrig spårbunden trafik kan också ingå. Möjliga finansieringslösningar för en östlig förbindelse i Stockholm ska också analyseras och prövas. Behovet av justeringar i trängselskatten med hänsyn till överenskomna åtgärder ska analyseras och, om ett sådant behov finns, ska sådana justeringar ingå i överenskommelserna.
- Ingå överenskommelser med berörda kommuner, landsting och andra berörda aktörer i respektive län om åtgärder med ovan nämnda syfte och i sammanhang där ett statligt engagemang kan motiveras som komplement till lokala och regionala åtgärder. Fokus ska ligga på att hantera de utmaningar som den snabba befolkningsstillväxten medför. Överenskommelserna ska inkludera ansvarsfördelning vid eventuella kostnadsökningar utöver indexreglerade ökningar. Överenskommelserna ska ingås med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar samt regeringens och i förekommande fall riksdagens godkännande.
- Ta initiativ till och föra samtal med företrädare för Danmark om ytterligare en fast förbindelse mellan Sverige och Danmark och lämna ett förslag till process för fortsatt hantering av frågan. I analysen ska det ingå att fullgöra det åtagande som regeringen uttalat om Helsingborg–Helsingör-förbindelsen i propositionen

Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25).

Förhandlingspersonens uppdrag i övrigt

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen föreslå lagändringar som tydliggör hur markvärdesökning som uppstår genom investeringar i infrastruktur kan ligga till grund för kostnadsdelning i samband med exploateringsavtal. Hänsyn ska tas till befintlig lagstiftning som påverkar möjligheterna att låta en markvärdesökning ligga till grund för kostnadsdelning, som kommunallagen (1991:900) och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Om det anses finnas ett behov ska förslag till ändringar föreslås i dessa lagar.

Viktiga förutsättningar

Förhandlingspersonen ska i sin analys, sina förslag och i de överenskommelser som ingås prioritera kostnadseffektiva åtgärder som ger största möjliga samhällsekonomiska nytta. Andra viktiga aspekter är punktlighet och ökad robusthet i järnvägssystemet. Förhandlingspersonen även ska ta hänsyn till totalförsvarets långsiktiga behov och bedöma eventuella konsekvenser av förslagen för dess verksamheter.

Ett ökat bostadsbyggande med fokus på förtätning i främst kollektivtrafikhöga lägen, så att effektiv arbetspendling möjliggörs, ska ingå i överenskommelserna. En viktig utgångspunkt för uppdraget är att bostadsbyggande samt lokal och regional kollektivtrafik i huvudsak ligger inom kommunsektorns kompetens- och ansvarsområde.

Förhandlingspersonen kan i sin redovisning beskriva liknande satsningar utomlands och redovisa förslag till förbättringar och möjliga kostnadssänkningar utifrån dessa.

Förhandlingspersonen ska föreslå finansiering av sina förslag. Förslag får inte förutsätta finansiering från EU-budgeten. Ansökan om EU-medel är en fråga för regeringen. I uppdraget ingår att identifiera, analysera och föreslå alternativa finansieringskällor som inte belastar statens offentliga finanser. Förhandlingspersonen ska

beakta relevanta utredningar inom detta område. På så sätt kan regeringen påskynda de åtgärder som föreslås och samtidigt minska belastningen på statens budget.

Förhandlingspersonen bör överväga möjligheterna för och behovet av andra åtgärder än rena infrastrukturåtgärder för att maximera den samhällsekonomiska nyttan med de nya stambanorna och övriga identifierade åtgärder i storstäderna. Om förhandlingspersonen finner det relevant, kan sådana åtgärder utgöra en del av de överenskommelser som ingås.

Överenskommelser som förutsätter justeringar eller omprioriteringar i den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025 får ingås endast om förslagen har en direkt koppling till infrastrukturen i de tre storstadsregionerna eller andra regioner som direkt berörs av förslagen.

Trafikverket ska bistå förhandlingspersonen med nödvändigt underlag.

Synpunkter från berörda myndigheter, kommuner och landsting och andra intressenter ska inhämtas.

Till förhandlingspersonen ska en referensgrupp knytas som består av personer som kan bidra med sakkunskap när det gäller t.ex. resurseffektiv stadsutveckling.

Inverkan på de transportpolitiska målen samt samhällsekonomiska effekter

Förhandlingspersonens förslag och överenskommelser ska vara utformade så att de ger ökad måluppfyllelse av de transportpolitiska målen, såväl funktionsmålet som hänsynsmålet. Effekter på arbetsmarknad och bostäder samt inträngs- eller landskapseffekter ska redovisas särskilt.

Förhandlingspersonen ska söka, identifiera och prioritera kostnadseffektiva åtgärder som ger största möjliga samhällsekonomiska lönsamhet och en bedömning av åtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet ska redovisas. I denna ska det även ingå en bedömning av åtgärdernas miljöeffekter. Redovisningen ska göras för de enskilda åtgärderna på ett sådant sätt att deras respektive samhällsekonomiska lönsamhet går att jämföra. Effekter som inte kan beräknas i ekonomiska termer ska redovisas särskilt liksom hur de påverkat förslagen och valen av alternativ.

Samråd och redovisning av uppdraget

Förhandlingspersonen ska senast den 1 juni 2015 lämna en delredovisning innehållande författningsförslag som tydliggör hur markvärdesökning kan ligga till grund för kostnadsdelning i exploateringsavtal.

Förhandlingspersonen ska senast den 31 december 2015 lämna en delredovisning innehållande en analys av dels kommersiella förutsättningar för nya stambanor mellan Stockholm och Göteborg/Malmö, dels möjliga finansieringsprinciper för nya stambanor inklusive legala förutsättningar för differentierade särskilda banavgifter. Eventuella avvikelser från gällande finansieringsprinciper för investeringar i transportinfrastruktur ska motiveras särskilt.

Förhandlingspersonen ska senast den 1 juni 2016 lämna en delredovisning som inkluderar förslag till åtgärder i storstäderna inklusive finansieringsprinciper för dessa och avseende uppdraget om järnvägsinfrastruktur i norra Sverige. Om finansieringen förutsätter lagändringar, ska författningsförslag lämnas. Eventuella avvikelser från gällande finansieringsprinciper för investeringar i transportinfrastruktur ska motiveras särskilt och vid behov inkludera författningsförslag.

Förhandlingspersonen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2017. Slutredovisningen ska inkludera dels ett förslag till en strategi för en utbyggnad av nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö, dels ingångna överenskommelser med berörda kommuner och eventuellt andra aktörer om åtgärder kopplade till nya stambanor samt åtgärder för en ökad tillgänglighet och ett ökat bostadsbyggande i framför allt storstäderna. Överenskommelserna ska ha ingåtts med förbehåll för efterföljande rättsliga prövningar samt regeringens och i förekommande fall riksdagens godkännande.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2014:113

Tilläggsdirektiv till Utredningen om utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna (N 2014:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juli 2014

Utredningens ursprungliga uppdrag

Regeringen beslutade den 1 juli 2014 att en särskild utredare, som ska fungera som förhandlingsperson, ska ta fram förslag till principer för finansiering samt förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö m.m. (dir. 2014:106).

Utvidgning av uppdraget

Utöver nuvarande uppdrag ska förhandlingspersonen i enlighet med vad som anges nedan dels analysera vissa frågor för att främja cykling, dels genomföra de uppgifter som den i förtid avslutade 2013 års Stockholmsförhandling (N 2013:01) inte slutfört.

Förhandlingspersonens utökade uppdrag med koppling till nya stambanor för höghastighetståg

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen

- analysera möjligheter att även utnyttja stambanornas servicevägar som cykelbanor,

- analysera vilka åtgärder som kan genomföras för att öka tillgängligheten för cyklister i anslutning till de stationer som etableras längs de nya stambanorna.

Förhandlingspersonens utökade uppdrag med koppling till åtgärder i storstäderna

Inom ramen för uppdraget ska förhandlingspersonen

- identifiera och analysera åtgärder i infrastrukturen i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län som kostnadseffektivt förbättrar tillgängligheten, framkomligheten och trafiksäkerheten för cyklister,
- ingå överenskommelser med berörda kommuner, landsting och andra berörda aktörer i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län om sådana satsningar,
- genomföra de uppgifter som ännu inte slutförts inom 2013 års Stockholmsförhandling (N 2013:01).

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. [50]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]
Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic Performance. [53]
Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]

- En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården. [57]

Kulturdepartementet

- Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

- Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]

Koll på anläggningen. [42]
Klimatförändringar och dricksvatten-
försörjning. [51]
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]
En ny regional planering – ökad
samordning och bättre bostads-
försörjning. [59]
Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett
författningsförslag om värdeåterföring.
[60]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produktdirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålssystem
i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i
staten. [36]
Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]
Skapa tilltro. Generell tillsyn,
enskildas klagomål och det allmänna
ombudet inom socialförsäkringen. [46]
Nationell strategi mot mäns våld mot
kvinnor och hedersrelaterat våld och
förtryck. [55]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]
En yrkesinriktning inom teknik-
programmet. [29]
SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]